

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

КОГУТ Ярослав Михайлович

УДК 342.951:352.075:351.743

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ**

**12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право**

Дисертація

на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

Парасюк Михайло Васильович,

кандидат юридичних наук, доцент

Львів – 2008

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ.....	16
1.1. Історичні передумови формування органів місцевої міліції та розвиток місцевого самоврядування в Україні.....	16
1.2 Адміністративно-правові відносини, їх зміст і механізм регулювання органами місцевої міліції.....	40
1.3. Застосування закордонного досвіду та міжнародних стандартів у процесі формування органів місцевої міліції в Україні.....	56
Висновки до розділу 1.....	74
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.....	77
2.1. Юридична характеристика і співставлення правового положення органів місцевої міліції з органами внутрішніх справ.....	77
2.2. Правова характеристика елементів і рівнів адміністративно- правового регулювання та організації діяльності органів місцевої міліції.....	98
2.3. Проблеми взаємодії, координації та інформаційного забезпечення діяльності органів місцевої міліції.....	123
Висновки до розділу 2.....	143
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ.....	146
3.1. Кадрове забезпечення діяльності органів місцевої міліції.....	146
3.2. Адміністративно-правовий статус керівника органу місцевої міліції	

та його роль в управлінні персоналом.....	168
Висновки до розділу 3.....	183
ВИСНОВКИ.....	186
ДОДАТКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	234

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК	Автономна Республіка Крим
ДАІ	Державна автомобільна інспекція
ДГБ	Департамент громадської безпеки
ДІМ	Дільничний інспектор міліції
ЄС	Європейський Союз
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	Міністерство внутрішніх справ
МДА	Місцеві державні адміністрації
МРВВС (РВВС)	Міськрайвідділ (райвідділ) внутрішніх справ
ОВС	Орган внутрішніх справ
ОГП	Охорона громадського порядку
ОММ	Органи місцевої міліції
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ООН	Організація Об'єднаних Націй

СНД	Співдружність Незалежних Держав
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
УНР	Українська Народна Республіка
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. З часу проголошення Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990 р.) у державі відбулися широкомасштабні зміни, як в системі органів публічної влади, так і в механізмі правового регулювання їх діяльності. Результатом цих змін стало суттєве оновлення конституційно-правових норм, якими визначаються завдання, функції держави, її місце та роль у формуванні нових суспільних відносин.

Сучасна модель демократичної, соціальної та правової держави потребує нових концептуальних підходів щодо розв'язання проблем реалізації правоохоронної функції. Забезпечення охорони громадського порядку на відповідній території є не тільки обов'язком державних органів, але й правом територіальних громад та органів, які формуються ними. Наявна державотворча практика вказує на те, що реформування органів внутрішніх справ та становлення інституту місцевого самоврядування в Україні є взаємопов'язаними процесами.

Утворення органів місцевої міліції в Україні призупинено. Органи місцевого самоврядування ще не готові до прийняття рішень про створення місцевої міліції. Вони не зацікавлені у реформах, які не надають їм суттєвих важелів впливу щодо забезпечення громадського порядку на території місцевих громад. Держава також ще не готова до децентралізації правоохоронних функцій. Основними причинами цього є недосконалість та прогалини в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів місцевої міліції.

Необхідність визначення місця і ролі місцевої міліції в системі органів публічної влади, адміністративно-правового статусу її органів та персоналу, формулювання принципів діяльності, завдань та функцій, окреслення структурної побудови зумовлює необхідність проведення наукового дослідження у цьому напрямі.

Актуальність проблеми підтверджується концепцією МВС України щодо реформування системи органів внутрішніх справ. Серед основних її завдань передбачено необхідність продовження напрацювання нормативно-правової бази з метою визначення правового статусу та організації місцевої міліції як структурного елементу в системі МВС України, що має забезпечувати громадський порядок на місцях.

Вітчизняний і світовий досвід побудови ефективної системи державного управління, розвитку місцевого самоврядування, проблем становлення й удосконалення системи органів внутрішніх справ певною мірою розглядалися теоретиками права та іншими вченими, які представляють різні галузі правової науки.

Особливо слід підкреслити науковий внесок таких провідних учених, як В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, Л.М. Колодкін, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, В.С. Куйбіда, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, С.В. Петков, В.М. Плішкін, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа та інших.

Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку, процесу формування місцевої міліції в Україні, реалізації функції забезпечення правопорядку органами місцевого самоврядування досліджено у наукових працях А.П. Головіна, О.С. Доценка, Ю.В. Кідрука, Ю.С. Назара, К.В. Сесемка, А.В. Сергєєва, О.М. Солоненка, В.І. Фелика та інших провідних науковців. Їхні праці мають важливе наукове та практичне значення; висновки і рекомендації, що містяться в них, служать подальшому розвитку законодавства в адміністративно-правовій галузі, є загальнотеоретичною основою для досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ.

Попри це, слід зазначити, що на сьогоднішній день відсутнє цілісне дослідження з обраної нами теми. Для розкриття проблеми застосовано

комплексний підхід щодо вирішення актуальних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції як суб'єкта правоохоронної діяльності.

Проте, слід зауважити, що процес реформування системи ОВС, незважаючи на його комплексний характер, повинен здійснюватись поетапно. Перший етап реформи повинен створювати належні умови для прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Для цього ОВС слід привести до структури, яка забезпечить відповідність завдань, уникнення дублювань функцій її елементів. Проведене нами дослідження полягає у визначенні основних організаційно-правових засад функціонування органів місцевої міліції на етапі створення механізму реалізації наявних адміністративно-правових норм.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано згідно з планами наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 1.1 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004-2009 рр., затверджених наказом МВС України від 5 липня 2004 р. № 735) і Львівського державного університету внутрішніх справ (п. 1 перспективного плану НД та ДКР на 2005-2010 рр. за пріоритетними напрямами наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, затвердженого на засіданні Вченої ради Львівського юридичного інституту МВС України від 26 серпня 2005 р.).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у з'ясуванні теоретичних основ і практичних напрацювань адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції, визначенні правового статусу її органів і персоналу.

Відповідно до поставленої мети зроблена спроба вирішити такі дослідницькі завдання:

- охарактеризувати історичні передумови формування органів місцевої міліції в Україні;
- проаналізувати процес розвитку органів місцевого самоврядування в Україні;
- визначити зміст адміністративно-правових відносин та механізм їх регулювання органами місцевої міліції;
- узагальнити практику функціонування та сучасні підходи до вдосконалення регулювання діяльності правоохоронних органів на основі позитивного досвіду поліцейських систем зарубіжних держав;
- проаналізувати правове положення органів місцевої міліції в системі МВС України;
- дослідити правову характеристику елементів і рівнів адміністративно-правового регулювання та організації діяльності органів місцевої міліції;
- визначити шляхи подолання проблем взаємодії і координації діяльності органів місцевої міліції та органів внутрішніх справ;
- надати рекомендації щодо ефективності інформаційного забезпечення діяльності місцевої міліції;
- з'ясувати чинники впливу на становлення та підготовку кадрового забезпечення діяльності місцевої міліції;
- здійснити аналіз структури персоналу місцевої міліції та ефективності його діяльності;
- встановити адміністративно-правовий статус керівника органу місцевої міліції та його роль в управлінні персоналом.

Об'єктом дослідження є відносини у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції з питань забезпечення охорони громадського порядку та безпеки громадян.

Предмет дослідження складають сутність та механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції, їх правовий статус.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, в основі яких лежить системний підхід, що дає можливість досліджувати проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз взаємовідносин органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування.

У роботі застосовуються також окремі наукові методи пізнання. Логіко-семантичний метод сприяв узагальненню, систематизації та поглибленню понятійного апарату, зокрема при визначенні змісту та механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції (підрозділ 1.2.).

Історико-правовий метод застосовано при розгляді нормативно-правової бази органів внутрішніх справ на місцевому рівні (підрозділ 1.1.).

За допомогою системно-структурного методу досліджено правове регулювання діяльності органів місцевої міліції та її структурних елементів, а саме: об'єкта та суб'єкта управління органами місцевої міліції (розділ 2).

Порівняльно-правовий метод дав змогу визначити загальні та особливі риси розвитку місцевої міліції, подальші її перспективи, враховуючи кращий зарубіжний досвід (підрозділ 1.3. та розділ 3).

Статистичний метод використовувався для проведення аналізу якісних та кількісних показників діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, виявлення динаміки їх розвитку (підрозділ 3.1.). Цей метод був використаний також для аналізу стану кадрового забезпечення підрозділів міліції громадської безпеки (підрозділ 2.2 та розділ 3).

Для з'ясування деяких питань адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції застосовувались окремі соціологічні методи (анкетування, інтерв'ю, аналіз документів).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали розробки фахівців у галузі адміністративного права, теорії держави і права, теорії управління, конституційного права тощо. *Нормативно-правовою основою роботи* стали положення Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України й зарубіжних країн, нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Особлива увага приділялась аналізу змісту відомчих нормативних актів МВС України в частині становлення інституту місцевої міліції в Україні. У роботі використовувалися нормативні та інші документи, що регулюють діяльність поліції зарубіжних держав, досвід реформування та управління поліцією провідних держав світу, узагальнення практики місцевих ОВС, довідкова література.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики застосування адміністративного законодавства та статистично-довідкові матеріали про діяльність міліції громадської безпеки. Поглибленому вивченню проблеми слугували проведені дисертантом опитування 142 працівників служб міліції громадської безпеки (дільничних інспекторів міліції, інспекторів патрульної служби міліції) ГУМВС України у Львівській області (Додаток А) та 107 працівників служби дільничних інспекторів міліції підрозділів ОВС західного регіону України, які проходили курси підвищення кваліфікації та спеціалізацію старших дільничних інспекторів міліції та дільничних інспекторів міліції у Львівському державному університеті внутрішніх справ (Додаток Б).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших в українській правовій науці комплексним монографічним дослідженням проблем адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції.

Найістотнішими результатами дослідження, що містять певні елементи наукової новизни і визначають внесок автора у розроблення зазначеної проблеми, є наступні положення і висновки:

уперше:

- визначено початкові умови формування органів місцевої міліції в Україні та механізм правового регулювання їх діяльності;
- визначено роль місцевої міліції як органу публічної служби шляхом внесення до переліку основних завдань місцевої міліції пункту щодо надання послуг населенню;
- здійснено аналіз європейських стандартів та завдань, що покладено на місцеву міліцію, для оцінювання діяльності її органів;
- звернено увагу на шляхи приведення наявної системи органів внутрішніх справ до структури, яка відображає функції її елементів;
- зроблено спробу визначити завдання і повноваження органів місцевої міліції та міліції громадської безпеки, розмежувати їх компетенцію;
- запропоновано спосіб підвищення ефективності функціонування органів місцевої міліції шляхом раціоналізації їх основних і допоміжних організаційних структур та систем управління ними, оптимізації штатної чисельності, розрахунку нормативного навантаження на працівників служб місцевої міліції;
- створено механізм координації діяльності органів місцевої міліції з іншими правоохоронними органами відповідно до визначеної компетенції;
- розроблено пропозиції щодо вдосконалення системи реагування органів внутрішніх справ на злочини та інші правопорушення на підставі нормативно-визначених, взаємопов'язаних та узгоджених дій;
- на основі аналізу організації управління персоналом міліції в Україні та у поліцейських системах зарубіжних держав запропоновано пріоритети та шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління персоналом місцевої міліції;
- обґрунтовано роль керівника в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів місцевої міліції та його адміністративно-правовий статус;

отримало подальшого розвитку:

- з'ясування сутності адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції з метою визначення більш ефективної структури її механізму;
- напрацювання нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу та організації місцевої міліції як структурного елементу в системі МВС України, що має забезпечувати громадський порядок на місцях;
- упорядкування умов та форм організаційно-правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення органів місцевої міліції залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних обов'язків;
- визначення способів здійснення “м'якого розатестування” та введення цивільних посад, що сприятимуть ефективному функціонуванню структурних підрозділів органів внутрішніх справ, які безпосередньо не виконують правоохоронні функції;
- дослідження систем та механізмів цивільного демократичного контролю за діяльністю органів місцевої міліції, дотримання ними конституційних прав і свобод людини, підняття на цій основі довіри населення до органів внутрішніх справ, забезпечення їх партнерства і взаємодії.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані й обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції мають науково-теоретичний та практичний інтерес:

- у навчальному процесі – під час викладання у вищих навчальних закладах Міністерства освіти і науки України, МВС України курсів “Адміністративне право України”, “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, “Основи управління органами внутрішніх справ”, “Професійна психологічна підготовка та особиста безпека працівників органів внутрішніх справ”, а також у створенні нового навчального курсу “Органи місцевої міліції в системі органів виконавчої влади в Україні”;
- у науково-дослідній роботі – для подальшого вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ та підготовки керівників органів місцевої міліції;

- у правотворчості – для подальшого розвитку законодавства і забезпечення механізму реалізації нормативно-правової бази, яка регламентує організацію та діяльність органів місцевої міліції МВС України;
- у практичній діяльності – для створення та організації діяльності органів (підрозділів) місцевої міліції ГУМВС України у Львівській області та інших підрозділах МВС України, а також у системі професійної підготовки персоналу органів місцевої міліції.

Апробація результатів дослідження. Підсумки роботи, розробки і вирішення проблеми оприлюднені: на науково-практичній конференції “Актуальні проблеми протидії економічній злочинності тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні” (30.09.2005 р., Львівський юридичний інститут МВС України); на міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми підготовки та вдосконалення професійної діяльності працівників міліції громадської безпеки” (19-20.05.2006 р., Прикарпатський юридичний інститут МВС України); на науково-звітній конференції факультету кримінальної міліції у Львівському державному університеті внутрішніх справ (16.02.2007 р.); на науково-практичному семінарі “Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами” (7.12.2007 р., Львівський державний університет внутрішніх справ).

Матеріали дисертації використовувались у навчальному процесі Львівського державного університету внутрішніх справ при викладанні: навчального курсу “Основи управління органами внутрішніх справ” – тема № 3 “Інформаційно-аналітична робота в органах внутрішніх справ”; навчального курсу “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ” – тема № 2 “Завдання, основні функції і система органів внутрішніх справ України. Організаційна побудова міліції”, тема № 3 “Організаційно-правові основи державної служби в ОВС. Забезпечення законності в діяльності ОВС”, тема № 10 “Міліція громадської безпеки”; тема № 11 “Організація

служби дільничних інспекторів міліції”; навчального курсу “Професійна психологічна підготовка та особиста безпека працівників органів внутрішніх справ” – тема № 9 “Основи виховної роботи з працівниками правоохоронних органів” (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 19 грудня 2007 р.).

Також матеріали дисертації використовувались при підготовці методичних рекомендацій та проведенні службових занять з працівниками міліції громадської безпеки ГУМВС України у Львівській області (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 19 грудня 2007 р.).

Публікації. Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в дев’яти наукових публікаціях автора, у тому числі основні положення і висновки дисертації викладено у п’яти наукових статтях, що опубліковані у фахових виданнях з юридичних наук, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань та предмета дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 264 сторінки, з яких 188 сторінок основного тексту, 45 сторінок додатків, 31 сторінка списку використаних джерел (282 найменування).

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Історичні передумови формування органів місцевої міліції та розвиток місцевого самоврядування в Україні

Формування нових суспільних відносин в Україні є надзвичайно багатограним явищем. Витоки цього процесу сягають періоду розпаду радянської тоталітарної держави з характерною тенденцією демократизації та поетапного правового регулювання. Упродовж його розвитку визначалися нові завдання та функції держави, видозмінювалась система органів публічної влади та набували нового правового статусу окремі її складові.

Логічним кроком у державотворчому процесі стало закріплення у ст. 3 Конституції України положення про те, що “людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [1].

Нові концептуальні підходи до визначення місця і ролі ОВС місцевого рівня у системі правоохоронних органів та суспільстві вплинули на формування нових теоретичних уявлень про принципи, форми та методи, прийоми та засоби управління діяльністю та персоналом ОВС, з метою забезпечення захисту життя, здоров’я, прав, свобод і законних інтересів громадян, охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю на відповідній території [2].

Міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [3]. Міліція, як орган держави, забезпечує виконання її приписів шляхом примусу.

Тенденції сучасного розвитку конституційно-правових та адміністративно-правових відносин вказують на значну демократизацію виконавчо-розпорядчої діяльності міліції. Зокрема, про це свідчать Концепція адміністративної реформи [4], Концепція програми “Народ і міліція – партнери” [5], Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України [6], Програма формування позитивного іміджу міліції України на 2003-2007 рр. [7], Концепція реформування системи Міністерства внутрішніх справ України, яка базується на таких основних принципах, як:

- забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, поваги до гідності людини і виявлення до неї гуманного ставлення;

- додержання Конституції та законів України;

- захист у межах визначеної законодавством компетенції прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

- дотримання принципів і норм міжнародного права, чинних міжнародних договорів України, а також орієнтування на європейські демократичні стандарти, які імплементуються у правоохоронну систему України;

- взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- проведення кадрової політики в органах внутрішніх справ на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності;

- наукової обґрунтованості здійснюваних інституційних перетворень;
- поєднання колегіальності під час вироблення й прийняття рішень з реформування і функціонування органів та єдиноначальності у їх реалізації, прозорості та гласності з необхідною конфіденційністю в організації роботи;
- взаємодії з правоохоронними органами іноземних держав на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів та угод;
- заборони діяльності в системі МВС України партій, рухів та інших громадянських об'єднань, що мають політичні цілі, недопущення їхнього впливу на процес реформування органів внутрішніх справ;
- громадського контролю;
- системності, наступності всіх перетворень [8].

Сучасний розвиток суспільних відносин в Україні свідчить про зростання ролі адміністративно-правового регулювання діяльності ОВС. Така тенденція об'єктивно обумовлюється назрілою потребою розвивати Україну як правову демократичну державу. На практиці ж, вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснюється шляхом розроблення та втілення в життя нових механізмів по реалізації політико-правових принципів, заснованих на визнанні загальнолюдських цінностей, на гідному ставленні до особи, визнанні її пріоритету у взаємовідносинах з державою [9, с. 255].

У сучасній науці проблемам розвитку місцевого самоврядування в Україні, реалізації прав громадян в сфері організації охорони правопорядку, реформуванню підрозділів міліції громадської безпеки приділялось достатньо уваги.

При дослідженні адміністративно-правових аспектів функціонування ОВС науковцями тенденційно зверталась увага на проблемні аспекти управління – свідому та вольову дію на систему ОВС та їх структурні підрозділи, з метою підвищення ефективності їх функціонування для вирішення завдань охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Адміністративно-правове регулювання діяльності ОВС тісно пов'язане з досягненнями в галузі управління правоохоронною сферою. Наукові дослідження, зокрема О.М.Бандурки [10], В.Л. Ортинського [11], В.М. Плішкіна [12], показують, що недостатня ефективність роботи міліції має в своїй основі проблеми, які дістались у спадок від колишньої системи управління органами внутрішніх справ. В ході проведеного нами опитування працівників служби ДІМ 47,7 % респондентів ще й сьогодні вважають умовний рівень ефективності діяльності ОВС середнім, а 46,7 % низьким (Додаток Б).

Еволюція поглядів на управління зумовила розвиток менеджменту в ОВС. Сьогодні функціонування органів внутрішніх справ, у ракурсі ефективності, підвищення якості їх діяльності, набуває нового змісту, а тому організаційно-правові основи менеджменту в органах внутрішніх справ потребують предметного наукового дослідження, пізнання його сутності й соціально-юридичного характеру [13, с. 80].

В роботі аналізувались дослідження провідних спеціалістів галузі менеджменту в ОВС, зокрема, С.В.Петкова [14], на думку якого: “не можна вважати, що ефективні технології менеджменту в керівництві та досягненні високих показників у діяльності організації прийнятні для ринкових відносин, а в органах внутрішніх справ вони мають використовуватися з великою пересторогою” [15, с. 60].

При дослідженні кадрового забезпечення діяльності ОММ проаналізовано праці, що розкривають напрями та тенденції вдосконалення процесу управління персоналом, зокрема М.П. Матюхіної [16], О.М. Бандурки [17], М.І. Ануфрієва, який вважає, що: “...розумні нововведення – основа процвітання будь-якої організації” [18, с. 60].

Крім цього, слід зазначити ряд праць, які окреслили основні етапи розвитку наукової думки за проблемами нашого дослідження. Зокрема, проблемам взаємодії територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у

профілактиці адміністративних правопорушень присвячено дослідження Ю.С. Назара [19]. О.М. Солоненко [20] досліджував організаційно-правові питання реалізації функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування.

Вказані вище автори дослідили питання ролі органів місцевого самоврядування України в організації охорони громадського порядку, проте лише частково торкнулись проблем формування та адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції.

Реформуванню сфери охорони громадського порядку та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки були присвячені праці А.П. Головіна [21], О.С. Доценка [22] та В.І. Фелика [23]. Ці дослідження теж лише частково стосувались проблем утворення місцевої міліції в Україні, проте служать розвитку наукової думки та є підґрунтям для процесу реформування ОВС в напрямі напрацювання нормативно-правової бази, що регулює діяльність ОММ.

Більш ґрунтовно, у напрямі нашого дослідження, окремі аспекти організаційно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції досліджено у наукових дослідженнях Ю.В. Кідрука [24], К.В. Сесемка [25] та А.В. Сергєєва [26]. Проте, ці праці не відрізняються сучасною постановкою проблеми, спрямованої на створення механізму реалізації наявної нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність ОММ.

Крім цього, в контексті наукового дослідження, враховуючи практичне його спрямування нами проаналізовано ряд нормативно-правових актів, в тому числі акти управління органів місцевого самоврядування та нормативні акти, що регламентують функціонування місцевого самоврядування в нашій державі, міжнародні правові акти, які регламентують діяльність ОВС.

Серед нормативно-правових актів, які визначають статус ОММ є низка загальних для всіх органів внутрішніх справ галузевих наказів, інструкцій, настанов МВС України, які проаналізовані нами в ході дослідження і будуть

потребувати змін. Зокрема, це накази МВС України, що регламентують діяльність підрозділів, які входитимуть до структури місцевої міліції [27-31], накази, що регулюють питання функціонування чергових частин ОВС, слідчо-оперативних груп та питання оперативного інформування в ОВС [32; 33], галузеві нормативні акти, які врегульовують питання організації охорони громадського порядку [34-36], питання обліково-реєстраційної дисципліни [37], прийому громадян [38], оформлення адміністративно-процесуальних документів [39] тощо.

Отже, правовій науці потрібне комплексне дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції зі сучасною постановкою проблеми, дослідженням нових ідей, тенденцій розвитку та шляхів вдосконалення системи ОВС на місцевому рівні та забезпечення ефективного функціонування органів місцевої міліції в процесі їх діяльності.

Поєднання новітніх технологій управління, використання вітчизняного та закордонного історичного досвіду, специфіки функціонування ОВС та дослідження можливості децентралізації правоохоронної функції в Україні, повинно бути спрямовано на створення гарантій забезпечення конституційних прав місцевих громад. Таке дослідження доцільно здійснювати з точки зору соціального підходу, який, насамперед, побудований на положеннях про соціально-історичне походження.

Розвиток теорії та практики адміністративно-правового регулювання діяльності ОММ є нерозривно пов'язаний з еволюцією органів МВС України.

Нажаль, в нашій державі немає значного досвіду функціонування децентралізованих підрозділів міліції. Проте, загальний розвиток міліцейської системи на території України вказує на часткову присутність елементів існування місцевих структур охорони правопорядку, причому як на заході України, так і в її східних регіонах. Про це свідчать наукові праці таких авторів, як О.М. Бандурка [10], В.С. Кульчицький, М.І. Настюк, Б.Й. Тищик, М.І. Глубіш [40] та інших.

Процес розвитку органів правопорядку (міліції) на території України нами проаналізовано в роботі на підставі праць таких авторів як В.І. Полубинський [41], Ю.Ф. Кравченко [42], П.П. Михайленко [43] тощо.

Вперше за часів Центральної Ради народна міліція згадується в документах першого українського військового з'їзду, що відбувся у травні 1917 р. у Києві. З'їзд прийняв постанову “Про українську народну міліцію”, в якій наголошувалося, що українська армія після війни має стати армією народу (народною міліцією) і що єдиною метою її існування і формування повинна бути охорона інтересів і прав народу, а не панівних класів, до якої б нації ці класи не належали [42, с. 8].

Необхідність належної охорони громадського порядку в населених пунктах природно обумовлювала створення різних форм організації населення. Так, наприклад, 17 жовтня 1918 р. постановою Центральної Ради організовано добровільні дружини, які створювались для підтримки законності та порядку. Ці дружини формувалися у містах представниками державної влади на місцях (міськими отаманами, губернськими та повітовими старостами) спільно з місцевими громадськими організаціями [42, с. 12]. Проте, досвід минулого свідчив, що існуюча організація “міліції”, не була тим органом громадської безпеки, який має бути в кожній державі. У всіх, без винятку, державах справам поліції громадської безпеки відводиться першочергова роль. Навіть у таких державах, де місцеве управління зосереджене в органах самоуправління, які відають також і справами поліції (Англія, Австралія), вище керівництво її міститься в окремій установі – МВС. І тільки Українська держава за час свого існування не мала окремого керуючого центру в системі Міністерства внутрішніх справ [42, с. 13].

Аналізуючи історичні джерела та літературу ми прийшли до висновку, що на початку та всередині ХХ століття відбулось дуже багато політичних подій, які носили воєнний характер, тому поліцейський (міліцейський) апарат часто виконував військові функції. Ці події викликали необхідність

зміцнення державного управління в галузі внутрішніх справ. Процеси децентралізації в цей період не могли мати місця через милітаризований характер функцій правоохоронних органів на території України. Більше того, в радянський період міліція формувалась на класових засадах. Особливе значення надавалось встановленню в країні революційного громадського порядку – головного свідчення сили і міцності влади диктатури пролетаріату, необхідної передумови успішної побудови соціалізму. Саме тому всеохоплююча охорона, зміцнення громадського порядку стали одними з першочергових завдань радянської держави з самого початку її існування [44, с. 16]. Проте, створення дієвої системи попередження злочинів виявилось непростю справою. Серед причин, що сповільнювали вирішення цього завдання, необхідно відзначити не лише відсутність чіткої науково обґрунтованої концепції профілактики протиправних дій, але й нерозуміння суті цієї роботи, ставка виключно на “кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин” [45, с. 41].

В 30-ті роки було прийнято документи, що регламентували діяльність партійних органів в структурі міліції – два Положення про політоргани міліції – 1932 року і 1939 року, в яких проглядалось посилення тенденції бюрократизації [46, с. 47]. Характеризуючи цей період необхідно зауважити, що у свій час стаття 92 Конституції УРСР 1937 року передбачала, що відповідно до умов району, на основі законів СРСР і УРСР, з затвердження відповідної обласної Ради депутатів трудящих, Народний Комісаріат внутрішніх справ утворював при районних Радах депутатів трудящих свої Управління [47]. Тобто роль громадськості в організації охорони громадського порядку формально реалізовувалась через представницькі органи влади на місцях.

У зв'язку із з'єднанням Західної України з територією УРСР 17.09.1939 р. припинили своє існування всі адміністративні органи Польщі. Цьому періоду присвятив свою працю І.Г. Білас [48].

Подальші заходи щодо вдосконалення діяльності органів міліції спрямовуються на виконання невідкладних завдань, пов'язаних з початком Другої Світової війни. Військовий стан вимагав реорганізувати та перебудувати систему ОВС, зробивши їх більш рухомими і боєздатними. Нові завдання, пов'язані безпосередньо з укріпленням тилу та сприянням фронту, розширили коло обов'язків міліції. Окрім роботи з охорони громадського порядку, яка за умов війни набула особливо великого значення і особливо ускладнилася, органи міліції виконували спеціальні доручення уряду, пов'язані із заходами політичного та військово-господарського значення [42, с. 65].

У 90-х роках тема діяльності органів міліції набула особливої уваги серед вчених істориків і юристів. Друкуються роботи авторів, що на основі раніше секретних архівних документів критично розглядають діяльність НКВС, МВС та органів міліції, їх роль в умовах тоталітарної системи. Серед таких праць особливе місце посідає робота І.Г. Біласа, в якій, досліджуючи діяльність НКВС та МВС, автор визначає місце і роль міліції як структурного підрозділу цих відомств, вказує на втручання органів державної безпеки у сферу, яка входила до компетенції органів міліції [49].

Політико-правовий аналіз діяльності міліції в західних областях України в 1945-1950 рр. у своїй праці проводить М.Ф. Поліковський [50]. Проблемі правових основ становлення, організації та діяльності української міліції присвячує свою працю А.П. Тимченко [51]. Темі прав людини у державі та ролі міліції у захисті прав і свобод громадян присвячує своє дослідження В.С. Шилінгов [52].

Повоєнний період характеризується процесами централізації влади та зростання ролі партійних органів, зростання ролі карально-репресивної системи в СРСР. Цілеспрямована діяльність, яка здійснювалась в управліннях і відділах, зміцнила партійні організації, в результаті чого підвищилась трудова, державна і військова дисципліна серед працівників НКВС [53, с. 62].

Період 1953-1960 рр. можна охарактеризувати як початок процесу встановлення демократичних принципів в організації та діяльності міліції. Так, 25 жовтня 1956 року, прийнято постанову Центрального Комітету Комуністичної партії і Ради Міністрів СРСР “Про заходи по покращенню роботи МВС СРСР”. Згідно цієї постанови управління міліції в областях були реорганізовані в єдині управління внутрішніх справ і передані у відання Рад депутатів трудящих. Міські і районні відділи і відділення також були перетворені у відділи і відділення міських і районних Рад депутатів трудящих. Начальник обласного управління внутрішніх справ був одночасно начальником міліції області і був підзвітним у своїй діяльності як перед відповідною Радою і її виконавчим комітетом, так і перед вищестоящою установою внутрішніх справ. Начальники УВС, а також міських і районних відділів і відділень міліції, при призначенні на посаду стали затверджуватись відповідними виконкомами місцевих Рад депутатів трудящих. Подвійне підпорядкування органів внутрішніх справ мало позитивний вплив на покращення діяльності міліції, зміцнення законності. Виконкоми Рад стали заслуховувати на своїх засіданнях керівників міськрайорганів міліції про їх діяльність по охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, приймали конкретні заходи по покращенню їх роботи на основі суворого дотримання законності. З 1957 року в складі місцевих Рад стали утворюватись комісії, які в межах компетенції відповідної Ради були призначені для обговорення та вирішення питань, що відносились до сфери охорони громадського порядку і дотримання радянських законів. В цей період у 1957 році було створено 10730 таких комісій, в склад яких увійшло 49563 депутати. Крім цього, в роботі комісій дієву участь приймало більше 66 тисяч активістів з числа робітників, колгоспників, інтелігенції [54, с. 87].

Характеризуючи період 70-х років, слід відзначити зростання ролі громадськості в організації і безпосередній участі в охороні громадського порядку. В першій половині 70-х років однією з розповсюджених форм роботи міліції з громадськістю була участь її працівників у підготовці і

проведенні загальних зборів і зібрань громадян, на яких обговорювались заходи боротьби з правопорушеннями, заслуховувалась інформація представників органів внутрішніх справ. Широкого розповсюдження отримали також індивідуальні співбесіди, шефство над особами, схильними до правопорушень, рейди співробітників міліції і представників громадськості, направлені на попередження злочинів і правопорушень. По ініціативі органів внутрішніх справ питання ефективності профілактичної діяльності трудових колективів республіки стали регулярно виноситись на розгляд сесій і засідань виконкомів місцевих Рад, громадських організацій [55, с. 97].

Враховуючи, що основна частка правопорушень вчинялась в містах, в їх мікрорайонах почали утворюватись громадські пункти охорони порядку (ГПОП). ГПОП уявляли собою принципово нові, по зрівнянню з раніше діючими опорними пунктами міліції, формування. В громадському пункті узгоджено діяли ряд громадських організацій: рада самого ГПОП, кілька штабів добровільних народних дружин, товариські суди, дитячі кімнати на громадських засадах, депутатські комісії, вуличні та будинкові комітети. В тісному контакті з ГПОП працювали дільничні інспектори міліції на чолі зі старшим дільничним, який одночасно був заступником голови ради ГПОП [55, с. 98].

В СРСР лише в 70-х роках з'явилися перші праці з теорії управління органами внутрішніх справ. Ці праці були далекі від практики, оскільки базувались на партійній ідеології, без врахування особливостей діяльності місцевих органів внутрішніх справ. Вподовж цього періоду було прийнято ряд нормативно-правових актів, якими забезпечувалося реформування системи ОВС та визначалась компетенція окремих її ланок. Зокрема, Президія Верховної Ради СРСР видає Указ "Про основні обов'язки та права радянської міліції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю" [56] та Указ "Про спеціальні звання рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ" [57]. Верховна Рада СРСР приймає Закон

СРСР “Про затвердження Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про основні обов’язки та права радянської міліції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю” [58].

В подальшому в СРСР була здійснена спроба проведення господарської реформи шляхом посилення ролі економічних методів управління. Було показано неефективність реформ, які проводяться в рамках адміністративно-командної системи. Криза цієї системи зумовила необхідність зміни суспільних відносин, докорінних економічних реформ. Пошук нових форм правового регулювання відображений у змісті Указів Президії Верховної Ради СРСР. У цей період було прийнято Указ Президії УРСР “Про Положення про громадські пункти охорони порядку” [59], Указ Президії Верховної Ради СРСР “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів СРСР про охорону громадського порядку” [60], Указ “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів СРСР” [61].

Історичним відліком процесу формування сучасної системи ОВС можна вважати період 1985-1991 рр. Цей період характеризується початком ринкових реформ, введення моделей госпрозрахунку, кооперативного руху, збільшення економічної свободи. У цей час було прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР “Про внесення деяких доповнень до Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про основні обов’язки і права радянської міліції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю” [62] та Указ Президії Верховної Ради УРСР “Про Положення про адміністративні комісії” [63]. Логічним результатом цього періоду стало прийняття Закону СРСР від 06.03.1991 р. “Про радянську міліцію” [64].

У радянський період сформувалась бюрократична (традиційна) модель міліції. Вона базувалась на ідеях про суворе застосування стандартів законодавства в усіх сферах діяльності міліції, жорстку ієрархію в управлінні, ізоляцію системи МВС та відносну незалежність від громадян і суспільства. Про це свідчать положення Закону СРСР “Про радянську міліцію”, відповідно до яких встановлювалася вимога приведення

законодавства УРСР у відповідність із Законами СРСР та забезпечення розроблення і прийняття в цих межах законодавчих актів, які б регулювали діяльність міліції в УРСР.

На нашу думку, власне цей період сформував усталені стереотипи, які частково доводиться долати ще й сьогодні, а саме: боротьба зі злочинністю розглядалась як головне завдання міліції, ефективність її оцінювалась за критеріями рівня злочинності, швидкості реагування на виклик, кількості арештів та накладення адміністративних стягнень тощо.

Пострадянський період розпочинається прийняттям Декларації про державний суверенітет України [65], підтвердження на всеукраїнському референдумі 01.12.1991 р. “Акту проголошення незалежності України”, прийнятого Постановою Верховної Ради УРСР від 24.08.1991 р “Про проголошення незалежності України” [66] та прийняття Закону Української РСР від 20.12.1990 р. “Про міліцію” [3]. Ці правові акти об’єктивно обумовили процес формування якісно нових ОВС. Виникли нові напрямки діяльності ОВС, міжнародне співробітництво в галузі правоохоронної діяльності тощо.

У середині 90 рр. ХХ ст. в Україні намітилася тенденція інтеграції ОВС в соціально-організоване суспільство та наближення її до жителів конкретного населеного пункту. Вимоги щодо забезпечення розвитку місцевого самоврядування вказують на необхідність мати надійний прозорий механізм, що забезпечував би реалізацію права громадян на належну організацію забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на місцевому рівні.

Одне з перших рішень, на рівні місцевої ради, про утворення органу з відповідними завданнями та функціями було прийнято у м. Львові. Таке рішення приймалось ще напередодні проголошення Декларації про державний суверенітет України – у липні 1991 р. Проте, Львівська міська рада змогла утворити лише підрозділ муніципальної дружини. Після принесення присяги на вірність Україні, львівський підрозділ було

підпорядковано міськраді. На нього було покладено завдання охорони об'єктів комунальної власності, виконкому, об'єктів будівництва тощо. Тривалий час правовий статус муніципальної дружини викликав дебати в колі науковців та практиків, оскільки на неї не поширювався чинний Закон України “Про міліцію” [3].

Прийняття Закону України від 22.06.2000 р. “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” зняло на деякий час проблемні питання визначення статусу цього органу. Законодавець передбачив, що відповідно до Конституції України громадяни мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Такі формування утворюються з метою охорони громадського порядку і державного кордону. Вони можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [67].

Після прийняття цього Закону, а також на підставі відповідних актів Президента України і Кабінету Міністрів України, окремих міністерств та відомств, рішень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку і державного кордону, боротьби із злочинністю і адміністративними правопорушеннями, а також положень (статутів) громадських формувань [68], було утворено значну їх кількість.

На наш погляд, в основі співвідношення взаємодії органів державного управління і громадськості в охороні громадського порядку лежить та обставина, що діяльність громадської самодіяльності має незамкнутий, суто внутрішній характер. По відношенню до громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону державне управління не є очевидним, а носить скоріше символічний характер. Діяльність громадських формувань є достатньо самостійною. Органи державного управління реєструють і координують їх діяльність, надають всіляку допомогу та підтримку в їх створенні, а повсякденна (оперативна) діяльність громадських формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами внутрішніх справ та підрозділами Державної прикордонної служби України [69].

Виходячи з вищевказаного, можна зробити висновок, що між органами державного управління, органами внутрішніх справ, органами місцевого самоврядування і громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону існують взаємовідносини, при яких держава безпосередньо здійснює загальне керівництво охороною громадського порядку, а громадська самодіяльність носить відносно самостійний характер. Правова природа органів місцевої міліції і громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону є різною, хоча має багато спільних елементів. Тому ці дві структури повинні існувати та доповнювати одна одну, з метою забезпечення належного правопорядку на території місцевих громад, а органи міліції повинні взяти на себе функції організації, навчання, контролю щодо цих формувань.

Прототипом утворення місцевої міліції в Україні може бути досвід плідної співпраці між міськими радами та їх виконавчими комітетами і міськими управліннями МВС України в областях з приводу створення і діяльності міських підрозділів місцевої міліції у період з 1996 по 2000 рр. [70, с. 231-232]. В Україні почали з'являтися підрозділи міліції, фінансування яких забезпечувалося за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Розпочався процес переосмислення місця та ролі міліції в системі суспільних відносин. Бюрократична система з її жорсткою ієрархією, автократичною практикою уже не відповідала новітнім потребам демократичного суспільства. Міліція критикувалась за відрив від процесів у громадянському суспільстві, закритість, недовіру з боку людей, грубість, корумпованість. Значна кількість досліджень свідчить про те, що більша частина міліцейської роботи належить уже не до чисто силової, а скоріше до діяльності з підтримання порядку, профілактики і забезпечення соціального сервісу. Стало зрозумілим, що замість жорсткої інструктивної регламентації технічних дій ефективна міліція потребує розумної свободи вибору, персоналу, який може самостійно діяти і приймати рішення в більш широкому діапазоні та в умовах складних і не прогнозованих ситуацій.

Характерною ознакою новітнього періоду є прийняття нормативних актів, якими було визначено правовий статус нових органів внутрішніх справ – місцевої міліції, зокрема Указу Президента України від 22.01.2001 р. “Про утворення місцевої міліції” [71].

Законом України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” від 10 січня 2002 року, затверджено загальну структуру Міністерства внутрішніх справ України, до якої віднесено місцеву міліцію як невід’ємний компонент всієї системи ОВС [72]. Проте, вже 18 вересня 2003 року Законом України “Про внесення змін до деяких законів України” місцеву міліцію виключено із загальної структури МВС України [73].

Міністерство внутрішніх справ України почало поетапне формування місцевої міліції з підготовки нормативної бази щодо діяльності служб міліції громадської безпеки, на базі яких формуватимуться органи місцевої міліції. Зокрема, наказ МВС України “Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України” вніс ряд суттєвих змін щодо наближення діяльності служби до потреб місцевого населення. Зокрема, у ньому заборонено залучати

дільничних інспекторів міліції до участі в слідчо-оперативних групах, а несення служби ДІМ повинно проходити в основному на адміністративних дільницях [28].

Значна науково-дослідна та нормотворча діяльність, спрямована на утворення місцевої міліції в Україні була підсумована шляхом прийняття Закону України від 04.03.2004 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції” [74] та видання на його основі постанови Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. “Про затвердження Положення про місцеву міліцію” [2].

Практика багатьох держав світу вказує на те, що формування спеціальних правоохоронних органів у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування позитивно впливає на зростання ефективності функціонування самих органів місцевого самоврядування. Враховуючи позитивний досвід функціонування муніципальної поліції іноземних держав, окремі місцеві ради почали приймати рішення про їх утворення. У деяких містах України велась активна робота по реалізації положень щодо місцевої міліції. Зокрема увагу заслуговує рішення виконавчого комітету Харківської міської ради народних депутатів № 63 від 14 лютого 1996 року “Про створення міського підрозділу місцевої міліції” [75], рішення Київської міської ради від 27 грудня 2005 р. “Про утворення в місті Києві місцевої міліції” [76] Згідно з цими указами місцева міліція створювалась з метою забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їх власності, охорони громадського порядку в містах та інших населених пунктах, запобігання правопорушенням, посилення боротьби зі злочинністю, своєчасного виявлення фактів порушень вимог чинного законодавства, виходячи з необхідності більш тісного співробітництва її з населенням.

У зв'язку з відсутністю практики і досвіду функціонування децентралізованих підрозділів міліції в Україні виникає багато проблем, які потребують вирішення. Для цього необхідно приймати до уваги досвід іноземних держав з цього питання. Проте, на наш погляд, слід обов'язково

враховувати при цьому специфіку вітчизняних умов діяльності таких підрозділів.

Процес формування місцевої міліції в Україні по-різному оцінюється в суспільстві. Стереотипи, які існують в середовищі працівників міліції, часто викликають достатньо великий рівень недовіри до процесів реформування. В ході проведеного нами опитування 107 працівників служби ДІМ, утворення в Україні місцевої міліції розглядається ними:

- як закономірний процес реформування системи ОВС України - 37,4 %;
 - як спроба збалансувати бюджетну політику держави та органів місцевого самоврядування - 26,2 %;
 - як черговий експеримент у галузі охорони громадського порядку - 29 %
- (Додаток Б).

Крім особливостей правоохоронної діяльності в Україні, необхідно враховувати також особливості функціонування в нашій державі органів місцевого самоврядування.

Сучасна доктрина місцевого самоврядування виходить з того, що органи місцевого самоврядування наділяються правом здійснювати повноваження у сфері охорони громадського порядку. Такий вид діяльності тісно пов'язується з функціонуванням правоохоронних органів виконавчої влади, суду, прокуратури, різноманітних державних служб, інспекцій, що здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законності та правопорядку.

Право територіальних громад впливати на стан громадського порядку на своїй території підтверджується результатами опитування. 69,7 % респондентів вважають таке право безперечним (Додаток А).

В Конституції України місцевому самоврядуванню присвячено XI розділ де визначено право за жителями села, селищ та міст самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого

самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. У відповідності до статті 92 Конституції України засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами України [1].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року регламентує права територіальних громад - жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Адміністративно-територіальними одиницями виступають область, район, місто, район у місті, селище, село [77].

Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [77].

Одним із напрямів політики нашої держави в цій сфері є становлення системи місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи в Україні, яка була започаткована ще у 1998 році [4], але в силу різних причин не досягнула належного результату.

Процес реформування системи місцевого самоврядування в Україні розпочався з Указу Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 року, в якому зазначено, що “особливо важливим фактором становлення громадянського суспільства в нашій державі є розвиток місцевого самоврядування” [78].

З метою державної підтримки місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України окреслив дії як органів місцевого самоврядування різного рівня, так і органів виконавчої влади, громадських організацій та об'єднань

державного та недержавного спрямування, які займаються проблемами органів місцевого самоврядування, у формі видання розпоряджень “Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні” [79] та “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” [80]. Цими розпорядженнями створена можливість більш ефективної роботи в напрямку реформування органів місцевого самоврядування.

Оскільки Україна одним із найважливіших напрямів свого розвитку поставила завдання на входження до європейського співтовариства, то актуальність приведення структури органів місцевого самоврядування до міжнародних стандартів не викликає сумнівів. Зрозуміло, що існуючі місцеві органи влади не відповідають європейським стандартам, на які орієнтується наша держава.

З метою приведення системи місцевого самоврядування до міжнародних стандартів 15 липня 1997 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” [81]. Ратифікований документ встановлює концепцію, сферу компетенції місцевого самоврядування, закріплює основні права та правовий захист місцевого самоврядування.

В преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року сказано, що місцеве самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Зокрема, Європейська Хартія місцевого самоврядування закріпила право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (Ст. 3 Концепції місцевого самоврядування). Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [82].

На виконання цих положень розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. схвалено Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування “Європейська хартія місцевого самоврядування” [83]

Ще раніше, 7 червня 2001 року, прийнято Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [84], а 7 грудня 2002 року, на двадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД, “Модельний закон про загальні принципи і порядок надання органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень” [85].

Крім цього, 7 лютого 2002 року було прийнято Закон України “Про Генеральну схему планування території України” [86], 8 вересня 2005 року Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” [87], а 21 липня 2006 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [88]. Ця нормативно-правова база лежить в основі сучасного процесу реформування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Проте, на думку В.С. Куйбіди, сучасний стан муніципальної реформи в Україні характеризується неготовністю до неї управлінської еліти, в тому числі і місцевої, відсутністю ідеології державного будівництва, втратою традицій української муніципальної школи, поширенням утриманських настроїв, сформованих тривалим періодом придушення місцевої ініціативи державною владою, що носила тоталітарний характер. Розвиваючи місцеве самоврядування, держава повинна надати йому самостійність для розкриття потенціалу людини і місцевих громад. Інакше кажучи, місцеве самоврядування без державної підтримки сформуватися не може, але водночас воно потребує і надійного захисту від неї ж [89, с. 16].

Сьогодні зростає роль громадянського суспільства, яке має певні повноваження поряд із державою. На відміну від держави, її представницьких органів громадянське суспільство реалізовує свої права через органи місцевого самоврядування. Обов'язки держави щодо

забезпечення прав громадян в сфері охорони громадського порядку та права громадянського суспільства на самостійне управління цією галуззю повинно реалізовуватись органами внутрішніх справ, зокрема місцевою міліцією. Адміністративно-правова природа органів місцевої міліції характеризується та обумовлюється як процедурою утворення, так і формами взаємодії з органами місцевого самоврядування та МВС. Отже, ОММ є специфічним органом публічної влади, який утворюється на підстав рішення органів місцевого самоврядування.

Правова держава ніколи не обмежується юридичною фіксацією прав громадян. Проголошуючи права і свободи, держава повинна гарантувати їх здійснення [90, с. 170].

Україна як держава надала право самоврядування місцевим громадам. Вони, через представницькі органи, впливають на процеси управління та організації охорони правопорядку на своїй території у визначених законом формах. Наприклад, ухвалою Львівської міської ради № 157 від 21.09.2006 року створено комісію депутатської діяльності та законності, яка:

- готує пропозиції щодо створення, відповідно до закону, міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішує питання про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання.

- співпрацює з органами суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ, адвокатури, митними органами.

- заслуховує повідомлення керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, вносить пропозиції ради про порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною [91].

Відповідно до положень пункту 3 статті 4 Європейської хартії самоврядування “муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і

характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії” [82].

Отже, фактично, держава може делегувати, а місцеві громади брати на себе відповідальність за функціонування органів місцевої міліції. Це дасть відповідну характеристику місцевій владі, визначить ступінь довіри до неї, створить можливість використання місцевим населенням наявних важелів впливу.

Існуюче адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевої міліції не вирішує проблем фінансування органів внутрішніх справ за рахунок коштів місцевих бюджетів. Ціла низка питань потребує негайного регулювання. Це – проблеми розподілу бюджетних ресурсів, проблеми наповнення місцевих бюджетів через вдосконалення податкового законодавства, проблеми цільового використання наявних коштів органами місцевого самоврядування тощо.

На даний час органи місцевого самоврядування лише сприяють ОВС у виконанні функції охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, шляхом фінансування частини затрат у цьому напрямі.

Так, при формуванні міського бюджету м. Львова на 2008 рік передбачено кошти для зміцнення матеріально-технічної бази Львівського міського управління Головного управління МВС України у Львівській області. Для покращення матеріально-технічного забезпечення полку патрульної служби міліції при ЛМУ ГУМВС України у Львівській області з організації профілактики, попередження та боротьби із злочинністю, відповідно до нормативів оснащення правоохоронних органів, виділено з міського бюджету міста Львова 2 млн. 500 тис. гривень, з них: для придбання службового автотранспорту - 1 млн. 631 тис. 750 грн. (патрульні автомобілі марки „Нива-Шевроле” - 7 одиниць; патрульні автомобілі марки „ВАЗ-21099” - 30 одиниць; мікроавтобус марки „Газель”). Для придбання засобів радіозв'язку та спецтехніки - 213 тис. 950 грн., з них: (радіостанції “Кенвуд

ТК-2260” - 60 штук; автомобільні радіостанції „ICOM P-110” - 37 штук; пробіскові маячки СГУ - 37 штук) [92].

Отже, законодавець встановив певні можливості органів місцевого самоврядування для впливу на процес забезпечення громадського порядку та безпеки на території громад, сприяння у забезпеченні відповідних прав та свобод населення, проте не забезпечив належного механізму реалізації правових норм, зокрема механізму матеріально-фінансового забезпечення діяльності місцевої міліції¹.

Отже, еволюційний процес формування правової держави в Україні зумовлює необхідність реформування правоохоронної системи у напрямі забезпечення прав місцевого населення. Уточнення функціональних завдань, форм та методів діяльності, визначення нового об'єму компетенції органів публічної влади було зумовлено прийняттям Конституції України та ратифікацією Верховною Радою України низки міжнародно-правових актів, якими встановлювалися загальновизнані стандарти, які обумовили необхідність реформування системи органів публічної влади. Зокрема, наголос зроблено на вдосконалення основ управління в сфері функціонування органів внутрішніх справ України.

Результатом узгодження інтересів держави та соціально-організованого суспільства стало переосмислення статусу ОВС. Сучасні уявлення про зміст та характер діяльності міліції, вийшли за межі усталених стереотипів, сформованих впродовж існування радянської правоохоронної моделі.

¹ За інформацією “Контекст-Медіа” станом на 09 грудня 2004 р. з обласного бюджету Чернігівської області на формування підрозділів місцевої міліції передбачалося виділяти 158200 грн. Проте, для повноцінного функціонування місцевої міліції (35 співробітників) лише у Городнянському районі потрібно було додатково отримувати з районного бюджету ще 59 тис. грн. – Режим доступу: <http://www.context.kiev.ua>.

1.2. Адміністративно-правові відносини, їх зміст і механізм регулювання органами місцевої міліції

Вітчизняні представники науки адміністративного права єдині у своїх поглядах щодо необхідності проведення комплексної адміністративної реформи та переосмислення ключових положень адміністративно-правової доктрини України на основі загальноновизнаних демократичних цінностей. В основу такої доктрини має бути покладена “людиноцентристська” ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, “служити” інтересам громадян (тобто діяти на “благо людини”) – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян [93, с. 77-78].

З метою досягнення вказаного результату необхідно подолати існуючий правовий механізм нейтралізації прав громадян. По своїм структурним компонентам він аналогічний механізму їх реалізації і включає норми адміністративного права, які конкретизують права громадян, закріплені в Конституції, але при цьому обмежує їх обсяг, шляхом вилучення цих прав і свобод із загальних норм за допомогою виняткових норм [94, с. 97]. Наприклад, реалізація права місцевого населення на самостійну організацію охорони громадського порядку.

Правове регулювання сучасних суспільних відносин забезпечується нормами публічного права, яке спрямоване на забезпечення і охорону спільних інтересів суспільства та держави. Адміністративне право, як одна із складових частин публічного права є відображенням суспільного інтересу як

в організації соціального життя, так і у формах, методах і змісті адміністративної діяльності, функціонуванні виконавчої влади [95, с. 59].

Процес реформування органів внутрішніх справ, як напряму адміністративної реформи, одним з етапів передбачає утворення місцевої міліції як елементу системи публічної влади в Україні. Для успішної реалізації цього процесу виникає необхідність характеристики адміністративних правовідносин у сфері функціонування ОВС, визначення змісту та механізму їх регулювання органами місцевої міліції.

Для характеристики регулювання адміністративних правових відносин органами місцевої міліції виникає необхідність з'ясування природи інституту місцевої міліції та її місця в системі органів публічної влади. Ця проблема, на наш погляд, вирішується шляхом визначення місця органів публічної адміністрації в державного механізмі.

Існує полеміка в питаннях, чи місцеве самоврядування, інтереси якого, насамперед, представлятимуть органи місцевої міліції, лише елемент громадянського суспільства, яке прагне побудувати Україна, чи воно є також складовою частиною державного механізму, основне соціально-політичне призначення якого полягає у реалізації завдань та функцій держави.

В цьому плані існує дві позиції, перша з них визначає відсутність підстав для включення ОМС до державного механізму (визнання місцевого самоврядування лише елементом громадянського суспільства), а друга, посиляючись на функціональну близькість органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, розглядає їх як одну з ланок механізму держави, проте ні в якому разі не як компонент її апарату [96, с. 45-46].

Найбільш наближеною до реалій державно-правового життя є, на наш погляд, точка зору М.І. Корнієнка, який вбачає “коріння місцевого самоврядування в тій владі, джерелом якої є увесь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, де, як відомо віддзеркалюється державна воля всього народу” [96, с. 47].

Тому, на наш погляд, природа інституту місцевої міліції, незалежно від підпорядкування та місця в системі органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, вказує на її сутність як однієї з форм державного управління, функціонування якої базується на нормах адміністративного права. Специфікою функціонування органів місцевої міліції є регулювання суспільних відносин, які виникають, насамперед, у сфері встановленого порядку управління.

На думку О.І. Остапенка та Л.О. Остапенка визначення кола суспільних відносин, що виникають у сфері встановленого порядку управління, з урахуванням їх неоднорідності і взаємопереплетіння, є досить складним. Складність полягає в тому, що коло відносин, на які впливає держава через свої органи влади, об'єктивно поширюється. Це вимагає не лише виокремлення із загальної маси адміністративно-правових відносин, відносин в сфері встановленого порядку управління, але і упорядкування їх за певними вимогами [97, с. 3].

Суспільні відносини, які входять у предмет адміністративного права Б.В. Россінський пропонує класифікувати за такими видами:

- правовідносини, в межах яких безпосередньо реалізуються завдання, функції і повноваження виконавчої влади;
- правовідносини внутрішньоорганізаційного характеру, які виникають у процесі діяльності органів державної влади;
- правовідносини за участю суб'єктів місцевого самоврядування;
- правовідносини, внутрішньоорганізаційного характеру, які виникають у процесі діяльності організацій, установ, підприємств, громадських об'єднань [98, с. 13].

Правовідносини – це суспільні відносини, урегульовані нормами права і виражені у взаємних правах та обов'язках суб'єктів права, якими можуть бути як громадяни (фізичні особи) так і організації чи установи (юридичні особи) [99, с. 26].

В.К. Колпаков вважає, що адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [100, с. 80].

На думку А.П. Альохіна та А.А. Кармоліцького, адміністративні правовідносини – це в основному управлінські відносини, врегульовані нормами адміністративного права, їх адміністративно-правова форма [101, с. 33].

О.І. Остапенко та В.Д. Люблін вважають, що характерні ознаки адміністративно-правових відносин виражені в таких положеннях:

- обов'язки і права сторін зв'язані з виконавчою і розпорядчою діяльністю держави, з державним і місцевим самоврядуванням;
- в адміністративно-правових відносинах однією з сторін завжди виступає суб'єкт адміністративної влади;
- при порушенні адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою;
- адміністративно-правові відносини є владними відношеннями, побудованими на засадах “влада-підпорядкування”;
- адміністративно-правові відносини за своєю сутністю є різновидом організаційних відносин, відображають публічно-правовий і державний інтерес, виникаючи за ініціативою любого з учасників цих відносин;
- спори, що виникають при порушенні адміністративно-правових відносин, вирішуються в адміністративному і судовому порядку;
- в умовах необхідності застосування існує можливість державного примусу, а саме – при виконанні обов'язків та здійсненні суб'єктивних прав;
- відносини виникають на підставі адміністративно-правових норм;
- адміністративно-правові відносини між суб'єктами здійснюються на вольовій основі, свідомо та цілеспрямовано [102, с. 11-12].

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россінський, Ю.Н. Старілов для характеристики ознак адміністративно-правових відносин виділяють дві концепції. Згідно з першою концепцією адміністративно-правові відносини:

- виникають в процесі державного управління;
- мають в якості обов'язкового суб'єкта орган державного управління (виконавчої влади);
- характеризуються юридичною нерівністю сторін.

За другою концепцією адміністративно-правові відносини:

- виникають у сфері державного управління;
- можуть мати місце між всіма суб'єктами адміністративного права в будь-якому поєднанні;
- поділяються за співвідношенням прав і обов'язків учасників на дві групи: відносини влади-підпорядкування і відносини рівності [95, с. 106].

Адміністративні правовідносини можуть виникати при наявності адміністративно-правової норми. В.К. Колпаков визначає адміністративно-правові норми як "...обов'язкове правило поведінки, яке встановлене і охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають і припиняються у сфері державного управління" [100, с. 62].

Лише правова норма надає управлінським відносинам правовий характер. Однак наявність адміністративно-правової норми, хоч і необхідна умова, але її недостатньо для виникнення адміністративних правовідносин. Тому сторони цих відносин повинні мати адміністративну правосуб'єктність, яка дозволяє їм самостійно набувати права та виконувати обов'язки, передбачені правовою нормою, відповідати за дії чи бездіяльність. Проте, адміністративно-правова норма, як правова основа, для її реалізації (виникнення, зміни або припинення) потребує наявності юридичного факту, передбаченого цією нормою, тобто вольових дій або подій [101, с. 36-37].

Існують різні критерії для класифікації адміністративно-правових відносин, зокрема:

- за характером загальних суспільних відносин вирізняють адміністративно-правові відносини вертикального (субординаційного) та горизонтального характеру;

- за метою адміністративно-правові відносини поділяються на зовнішні та внутрішні;

- за змістом виділяють матеріальні, адміністративно-процесуальні та адміністративно-договірні правовідносини [102, с. 93-96].

Ю.М. Козлов та Л.Л. Попов вважають, що, насамперед, можна виділити дві основні групи адміністративно-правових відносин:

а) відносини, які безпосередньо відображають основну формулу управлінського впливу (“суб’єкт-об’єкт”), в якій чітко виявляється владна природа державно-управлінської діяльності – владні відносини;

б) відносини, що складаються поза межами безпосереднього управлінського впливу на той чи інший об’єкт, але органічно пов’язані з його здійсненням [103, с. 94].

Згідно з розробками в галузі загальної теорії права до структури будь-яких правовідносин належать їх суб’єкти, об’єкти, а також зміст правовідносин у вигляді суб’єктивних прав і юридичних обов’язків їх суб’єктів. Суб’єктами адміністративних правовідносин є два і більше учасника, як мінімум один з яких виражає публічний (державний інтерес) у правовідносинах, тобто наділений спеціальною компетенцією в галузі державного управління. Це може бути орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування або організація з державно-владними повноваженнями, або посадова особа такого органу чи організації. Другою стороною в адміністративних правовідносинах може бути будь-яка фізична або юридична особа (колективний суб’єкт), на яку розповсюджує свою дію норма адміністративного права [104, с. 209-210].

На думку Ю.А. Дмитрієва, А.А. Євтеєвої, С.М. Петрова, об’єктом правовідносин є те, на що спрямовані суб’єктивні права і юридичні обов’язки їх учасників, тобто відповідна поведінка суб’єктів правовідносин. А зміст

адміністративно-правових правовідносин складають суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин [104, с. 212-213].

Регулювання адміністративних правовідносин відбувається у різних сферах державного управління.

Сам термін „регулювання” походить від латинського слова „regulo” (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь [105, с. 368].

За метою регулювання буває економічним та соціальним, за формою державного регулювання – політичне і законодавчо-адміністративне [106, с. 376].

Правове регулювання обумовлене об'єктивними та суб'єктивними чинниками, до яких, на наш погляд, можна віднести: а) економічний розвиток суспільства; б) соціальну структуру суспільства; в) правову культуру; г) особливості правового регулювання тощо.

Правове регулювання суспільних відносин в державі є важливим засобом забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Ю.А. Тіхоміров вважає, що адміністративно-правове регулювання, в якості різновиду державного регулювання – це механізм імперативно-нормативного впорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування. Причому воно, як і саме адміністративне управління, розповсюджується на багато сфер державного і суспільного життя [106, с. 379].

Поняття „змісту регулювання” пов'язане передусім із завданнями і функціями, а „механізм регулювання” – із засобами, кожний з яких має своє призначення для регулювання суспільних відносин. Правове регулювання здійснюється за допомогою виключно юридичних засобів [107, с. 24-25].

Правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, під якими розуміються об'єктивовані і субстанціональні явища, які мають фіксовані властивості, дозволяють реалізувати потенціал права, його силу [108, с. 13].

Як вказує М.М. Іванов: “Управління органами внутрішніх справ не може успішно здійснюватись без використання засобів правового регулювання” [109, с. 5].

Під способами правового регулювання розуміють первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними юридичними правами або покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків. До основних способів правового регулювання належать такі позитивні способи: зобов'язання (припису), заборони, дозволи [108, с. 127].

Ці способи називають також прийомами правового регулювання. На думку О.В.Кузьменко, вони характеризуються наступним чином:

- дозвіл – прийом правового регулювання, яким визначаються межі можливої поведінки суб'єктів юридичних відносин;
- заборона – спосіб впливу на поведінку суб'єктів правовідносин, шляхом категоричної вимоги утриматися від здійснення певних дій або ж актів бездіяльності;
- припис – закріплення необхідної поведінки суб'єктів, встановлення її єдиного або кількох варіантів, які є обов'язковими для виконання у разі настання обставин, передбачених нормою права [110, с. 88].

На наш погляд, поряд з основними способами (прийомами) правового регулювання, які реалізуються через виконання, дотримання та використання, застосовуються й допоміжні, у співвідношенні з якими формуються методи правового регулювання.

Загальний метод правового регулювання – система закріплених юридичними нормами прийомів правового регулювання (дозвіл, припис та заборона), яка має на меті встановлення бажаного для держави вольового стану суб'єктів соціальних відносин у стосунках між собою та у відношенні до результатів їх поведінки [111, с. 124].

Враховуючи наведене вище, можна стверджувати, що способи (прийоми) правового регулювання виражені в правовідносинах, юридичних нормах, юридичних фактах тощо.

Правове регулювання завжди здійснюється завдяки особливому “інструментарію”, притаманному тільки правовому механізму, призначеного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – “моделей” юридичного впливу [112, с. 348].

На думку С.С. Алексєєва, як динамічна категорія процес правового регулювання складається з трьох основних стадій:

- перша – регламентація суспільних відносин, яка потребує правового опосередкування;
- друга – дія юридичних норм, в результаті яких виникають або змінюються правовідносини;
- третя – реалізація суб'єктивних юридичних прав та обов'язків [113, с. 34].

Вважаємо, що цим стадіям відповідають три складові механізму правового регулювання: 1) правовідносини; 2) юридичні норми; 3) акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків.

Механізм правового регулювання – це сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому, по-перше, поняття механізму правового регулювання – це категорія, яка повинна охопити всі правові засоби; по-друге, механізм правового регулювання дає можливість системно розділити суспільні явища за окремими ознаками, що в подальшому зводить їх в цілісний механізм, кожна частина якого, взаємодіючи з іншими, виконує свої специфічні функції; по-третє, механізм правового регулювання припускає і характеристику стадій правового впливу, тобто динамічної сторони правового регулювання, що характеризує функцію часу параметра, без якого соціальні системи не працюють [113, с. 78].

І.П. Голосніченко аналізує механізм правового регулювання в якості системи взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки й об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини; до другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [114, с. 97-104].

Ю.Н. Старілов, намагаючись подолати “технічність” термінології пропонує традиційний термін “механізм адміністративно-правового регулювання” замінити терміном “система адміністративно-правового регулювання”, яка дозволяє комплексно бачити матерію адміністративного права, дає можливість зрозуміти логіку адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, виділити головні елементи організаційно-правового впливу і регулювання цих відносин. Він пропонує до цієї системи відносити такі елементи:

- 1) адміністративно-правові норми як первинні елементи адміністративного регулювання впливу на суспільні відносини;
- 2) застосування (трактування) норм адміністративного права суб'єктами права;
- 3) адміністративно-правові відносини, які утворюються в результаті дій і застосування норм адміністративного права, і які завершують формування цієї системи, а встановлення законних адміністративних відносин є головною метою процесу адміністративно-правового регулювання [115, с. 397-398].

Для визначення змісту правового регулювання діяльності органів місцевої міліції обов'язковим є визначення сфери правового регулювання, тобто сукупності суспільних відносин, що врегульовуються за допомогою права.

Міліція в Україні є одним з основних державних системних утворень, яке глибоко впливає на відносини громадян і держави, відображає багато найважливіших політичних і соціальних цінностей країни. Сфера діяльності міліції – це сфера соціального управління [116, с. 107].

Як вважає А.Т. Комзюк: “Міліція в Україні виконує широке коло завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, попередження і припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності і правопорядку в країні. Переважну більшість зазначених завдань міліція реалізує в ході здійснення адміністративної діяльності, тобто під час використання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу до організацій, посадових осіб та громадян” [117, с. 3].

Отже, сферою правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевої міліції, зокрема, є їх адміністративна діяльність.

Адміністративна діяльність в юридичному словнику Блека визначається як практичне управління та керування різними органами та агенціями, які не є частиною державної влади [118, с. 97].

Адміністративну діяльність органів внутрішніх справ можна визначити як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [119, с. 8].

А.В. Зубач, А.Н. Кокорєв та Р.А. Русакова вважають, що “адміністративна діяльність міліції – це виконавчо-розпорядча діяльність, яка полягає в організації і практичному здійсненні апаратами, службами і працівниками міліції функцій по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі зі злочинністю адміністративно-правовими засобами” [120, с. 7].

Вказана категорія визначає характер і специфіку механізму правового регулювання діяльності ОММ, у його правовому аспекті, включаючи можливість визнання пріоритету доцільності процесу над формально визначеними процедурами. Механізм регулювання вводить необхідну структурування у процеси, пов'язані з діяльністю у зазначеній сфері.

На підставі наведеного вище, можна вважати, що правове регулювання діяльності органів місцевої міліції – це дія права на суспільні відносини у сфері адміністративної діяльності її органів за допомогою юридичних засобів, через систему яких забезпечується розвиток відносин у межах і напрямках, визначених нормами права.

Реформування системи ОВС та її ланок не є самоціллю. Головне в цьому процесі – формування механізмів, за допомогою яких можна адекватно реагувати на процеси в суспільстві, якісно виконувати обов'язки покладені на ОВС [121, с. 136].

Важливим напрямом реформування правоохоронної галузі є вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ.

На нашу думку, адміністративно-правове регулювання діяльності місцевої міліції – складне соціальне явище, яке зумовлене існуванням значної кількості проміжних систем. Проте жодна із систем, що пов'язані з процесами регулювання діяльності, не може бути використана без механізму регулювання, тобто функцій, процесів тощо. Система органів місцевої міліції може бути визначена як система суб'єктів правовідносин, система права та об'єктів правовідносин, що надають їй індивідуального характеру. Нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у сфері правоохоронної діяльності, теж становлять певну систему.

Системність правого регулювання діяльності ОММ, за сучасного нормативно-правового забезпечення, є ускладненою об'єктивними обставинами:

- 1) значною кількістю джерел правого регулювання діяльності в різних галузях (конституційній, адміністративній, кримінальній, кримінально-процесуальній) та сферах (соціальной, фінансово-економічній, бюджетній) тощо;
- 2) невизначеністю статусу ОММ.

Отже, правове регулювання функціонує нормально, якщо має ознаки системності. В юридичній літературі питання про систему правового регулювання відносин у сфері управління традиційно пов'язують із характеристикою джерел адміністративного права [122, с. 7].

В основі адміністративних правовідносин лежить дія адміністративно-правових норм, серед яких основну роль відіграє закон. Але, спроба обійтися без підзаконних нормативно-правових актів приречена на невдачу. Законодавчий орган не в змозі настільки швидко реагувати на зміни. Крім цього це призвело б до надмірного навантаження цієї гілки влади. Підзаконні акти (адміністративно-правового характеру) дозволяють оперативніше реагувати на зміни, що відбуваються з об'єктом правового регулювання, долати прогалини в законі тощо. Специфіка інформації у правоохоронній сфері, її об'єм та характерні особливості зумовлюють необхідність чітко розмежувати ті сфери правового впливу, які не можуть бути врегульовані за допомогою таких підзаконних актів.

Правовий аналіз дає підстави вважати, що юридична наука ще не має чітких критеріїв розмежування суспільних відносин, за допомогою яких слід здійснювати регулювання на законодавчому або підзаконному рівні. О.Ф.Скакун стверджує, що питання, які торкаються прав, свобод і відповідальності, недопустимо регулювати через посередництво підзаконних нормативно-правових актів [123, с. 362-364].

На нашу думку, виключною сферою законодавчого регулювання мають бути питання визначення правового статусу (наприклад органів внутрішніх справ та працівників міліції). За допомогою підзаконних актів слід лише конкретизувати законодавчі приписи та регламентувати порядок їх виконання в межах обсягу правового регулювання. Внаслідок дії підзаконних нормативних актів не повинні створюватись нові та втрачатись передбачені законодавчими актами повноваження. Не слід допускати також розширення чи звуження підстав застосування тих чи інших законодавчих норм.

Звідси можна зробити висновок про необхідність узагальнення правових вимог щодо діяльності місцевої міліції, яке б регламентувало функціонування відповідних суб'єктів. Доцільним, на наш погляд, є прийняття нового Закону України “Про поліцію”, що дозволило б заповнити прогалини у правовому регулюванні, зменшило б кількість підзаконних актів, актів МВС України, надало логічну послідовність і цілеспрямованість процесу формування місцевої поліції в Україні.

Про необхідність такого Закону свідчить і соціологічне опитування, що проводилось в ході дисертаційного дослідження. За його результатами 73,2 % респондентів відзначили необхідність внесення змін в нормативні акти. Більше того, лише 48,4 % опитаних працівників служб міліції громадської безпеки хотіли б працювати в місцевій міліції за умов існуючого нормативно-правового регулювання діяльності місцевої міліції (Додаток А).

Отже, слід зауважити, що для реалізації комплексного підходу до реформування системи ОВС, в частині утворення місцевої міліції, необхідно забезпечити належний механізм адміністративно-правового регулювання їх діяльності, складовими елементами якого є:

1. Норми адміністративного права, як основа механізму правового регулювання. Саме через них здійснюється правовий вплив на правовідносини в галузі внутрішніх справ. Залежно від того наскільки чітко ці норми враховують характер суспільних відносин, рівень правової культури населення та органів влади, настільки якісним буде процес правового регулювання. Ці норми є результатом правотворчої діяльності держави, яка відповідає за прийняття, зміну чи відміну певних правових норм.

2. Адміністративні правовідносини, як форма вираження правових норм у поведінці суб'єктів.

3. Акти реалізації прав і обов'язків, як дії суб'єктів по реалізації своїх прав та обов'язків в межах адміністративно-правових норм.

Процес адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції повинен, як і будь-який інший процес, мати певні стадії. На нашу думку такими стадіями повинні бути:

1. Розробка адміністративно-правових норм.
2. Прийняття адміністративно-правових норм.
3. Використання адміністративно-правових норм.

Причому використання адміністративно-правових норм, може розглядатись як правозастосування. Роль місцевої міліції у правозастосовчому процесі пояснюється тим, що вони знаходяться в безпосередньому контакті з населенням, що обумовлено формами і методами їх діяльності. При цьому правозастосування передбачає обмеження прав і свобод громадян, що в свою чергу обумовлює суворе дотримання законності [124, с. 3].

Важливим аспектом адміністративно-правового регулювання є встановлення цілей, що ставляться при виданні тих чи інших юридичних норм. Тобто, на етапі реформування системи ОВС такі цілі повинні бути узгодженими. Досягнення цілей через реальні результати або показники визначає ефективність юридичних норм. Зокрема, видання галузевих нормативних актів щодо регулювання діяльності служб міліції громадської безпеки повинно передбачати можливість, в подальшому, утворення органів місцевої міліції. Проте, цьому може заважати ряд чинників, наприклад, недосконалість законодавства (Закон України “Про міліцію”), невідповідність вимог правових норм рівню соціального-економічного розвитку (низький рівень фінансово-економічних можливостей ОМС), низький рівень правової культури суспільства тощо.

Підсумовуючи дослідження загальнотеоретичної характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції, в процесі реформування системи МВС України, можна констатувати:

1. Діяльність ОММ вимагає відповідного адміністративно-правового механізму реалізації.

2. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності ОММ становить цілісну систему дій.
3. Структура механізму адміністративно-правового регулювання діяльності ОММ складається із компонентів, що відрізняються цілями і завданнями, функціями і змістом:
 - правотворчість (встановлення, зміна або скасування правових норм, що регулюють суспільні відносини);
 - правозастосування (видання на основі норм права індивідуальних правових розпоряджень, що упорядковують конкретні відносини);
 - правоохоронна діяльність (попередження і припинення правопорушень в адміністративно-правовому, кримінальному, матеріальному, дисциплінарному значенні).

Отже, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції – це комплекс спеціальних заходів, засобів і способів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері їх діяльності, що має юридичний зміст і націлений на реалізацію повноважень суб'єктів, згідно їх правового статусу.

Адміністративно-правове регулювання діяльності ОММ у цілому обумовлене рівнем розвитку і станом права і правопорядку у країні, правовою зрілістю держави і суспільства, ступенем розвитку правової свідомості, відповідністю норм права міжнародним стандартам. Тому, для реалізації адміністративної реформи в Україні, в частині реорганізації правоохоронної системи, слід належним чином забезпечити механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції.

1.3. Застосування закордонного досвіду та міжнародних стандартів у процесі формування органів місцевої міліції в Україні

Адміністративно-правового регулювання вимагають усі сфери державного управління. Управління соціально-політичною сферою держави передбачає управління галуззю внутрішніх справ. Поняття “внутрішніх справ” та управління в цій галузі в нашій країні має свої особливості, які були сформовані в період існування СРСР. Терміном “внутрішні справи” визначається одна із сфер діяльності держави. Найменування цієї галузі має традиційний характер і відображає її зміст, що склався історично. Вона включає в себе ряд складних груп суспільних відносин, які пов’язані із захистом прав, свобод та інтересів особи, суспільства і держави від злочинних та інших посягань; попередженням і припиненням злочинів та інших правопорушень; здійсненням оперативно-розшукової діяльності, дізнання і слідства; забезпечення безпеки дорожнього руху; здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпечення правил реєстрації і зняття громадян з реєстраційного обліку; забезпечення дотримання правил перебування в країні іноземних громадян та осіб без громадянства; охорону власності на договірній основі тощо [125, с. 11].

Поняття галузі внутрішніх справ, принаймні в Україні, часто визначається з огляду на організаційну структуру системи державних органів. Так, наприклад, лише кілька років тому до управління в галузі внутрішніх справ відносилось забезпечення пожежної безпеки [126, с. 20].

Світовий досвід свідчить про відмінності у визначенні поняття галузі внутрішніх справ, організаційної побудови Міністерства внутрішніх справ України та інших держав. Так, у Фінляндії структура МВС включає у себе ряд департаментів: адміністративний, з муніципальних питань, регіонального розвитку, з надзвичайних ситуацій, у справах імміграції, прикордонної охорони і поліцейський департамент. Поліція, в свою чергу, ділиться за територіальною ознакою на загальнонаціональну, провінційну, місцеву. У

Республіці Польщі структура МВС включає у себе пожежну службу, бюро охорони уряду, службу державної охорони, військові формування МВС, поліцію та прикордонну службу. Таке ж, більш широке трактування галузі внутрішніх справ існує в Туреччині, Алжирі, Аргентині тощо [127, с. 9].

Отже, на нашу думку, галузь внутрішніх справ в Україні повинна трактуватись ширше ніж сфера функціонування міліції та внутрішніх військ. Це - забезпечення охорони державного кордону, боротьба з правопорушеннями в сфері податкового законодавства тощо. З іншого боку близько 25 % функцій, виконуваних міністерством, не властиві правоохоронній діяльності [128, с. 17]. Крім цього й сама міліція виконує невластиві їй функції, зокрема: досудового слідства, функції у справах громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб, забезпечення дозвільної системи та ліцензування, ряд функцій ДАІ тощо.

Тому, з метою застосування комплексного підходу в процесі створення ОММ, необхідно звернутись до закордонного досвіду організаційної побудови галузі внутрішніх справ та функціонування децентралізованих органів поліції, міжнародних стандартів у сфері забезпечення правопорядку. В результаті такого підходу необхідно визначити ті організаційні та правові форми і методи адміністративної діяльності поліцейських органів за кордоном, які можуть бути використані в процесі адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції в Україні.

Серед опитаних в ході анкетування, 61,3 % респондентів вважають, що держава повинна враховувати закордонний досвід щодо діяльності поліції з охорони громадського порядку (Додаток А).

Входження України до Ради Європи, реальні перспективи інтеграції до Європейського співтовариства ставлять на порядок денний проблему адаптації територіальної системи організації влади, що склалася за період становлення незалежності держави, до європейських стандартів та принципів. Нормативно-правові акти Ради Європи та ЄС, у тому числі ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування, до

найважливіших з них відносять децентралізацію і субсидіарність, згідно з якими завдання та повноваження публічної влади, зокрема поліції, мають бути передані на такий найнижчий територіальний рівень управління, на якому може бути забезпечена їх максимально ефективна (з точки зору надання адміністративних та громадських послуг населенню) реалізація [129, с. 464].

Сьогодні муніципальні поліцейські формування досить численні. В США, наприклад, їх особовий склад налічує майже 1200 тисяч осіб (федеральні поліцейські агентства – 100 тисяч співробітників), у ФРН 99 % всіх поліцейських, у Бельгії, Голландії, Італії, Франції – більше половини [130, с. 127].

Отже, процес децентралізації міліції в Україні зумовлений необхідністю використання міжнародних стандартів муніципалізації правоохоронних органів.

Вивчаючи передумови створення підрозділів місцевої міліції в Україні, ми досліджуємо проблему об'єктивності та актуальності їх існування в нашій державі. З цією метою слід провести історико-правовий аналіз та вивчення сучасного правового положення децентралізованих підрозділів поліції ряду країн Європи та світу, проаналізувати останні міжнародні нормативно-правові акти, які створюють нормативну базу для функціонування місцевої міліції в Україні.

Основною метою такого дослідження є встановлення прямої залежності між рівнем розвитку демократії в суспільстві та децентралізацією публічних органів влади держави.

Децентралізація функцій по охороні публічного порядку в тій чи іншій мірі притаманна майже всім західноєвропейським державам за винятком небагатьох. Ще А.Торквіль і П.Ж.Прудон, бачили в розширенні повноважень місцевих представницьких органів “не лише цінну противагу тенденції до уніформації суспільства”, “заслон на шляху до всевладдя держави”, але й “засіб захисту інтересів індивідів” [131, с. 27].

Багато сучасних західних юристів висловлюють думку про те, що надмірна централізація негативно відбивається на діяльності органів влади. Так, відомий французький правознавець І. Люшер справедливо вважає, що “в рішенні, яке приймається на загальнонаціональному рівні не враховуються багато місцевих факторів, і тому воно не відповідає реальності та інтересам громадян, які надають перевагу мати справу з обраними особами, аніж з безликими державними установами” [131, с. 27].

Виходячи з подібних посилянь, боротьба з правопорушеннями, а відповідно й управління поліцейськими силами, справедливо розглядаються в Західній Європі як обов’язок не лише державної, але й регіональної адміністрації. Крім цього, існуюче положення обумовлено і економічним фактором. Розподіл витрат на поліцію між урядом і місцевою владою, безумовно, сприяє економії і раціоналізації використання бюджетів тієї чи іншої сторони [131, с. 27].

Аналізуючи процес еволюції поліцейських організацій в Західній Європі, в цілому, на наш погляд, він проходив в умовах боротьби тенденцій централізації та децентралізації в сфері державного управління на фоні розповсюдження ліберальних поглядів на роль поліції в забезпеченні правопорядку. Різноманітні варіанти цієї еволюції, як і думки з приводу ролі і завдань влади в галузі охорони правопорядку, були обумовлені національними особливостями природи державності у Великобританії і континентальних західноєвропейських країнах.

На думку Б.С. Крилова, історичний процес формування поліції Великобританії започаткований в результаті прийняття актів, які, по-суті, заклали основу системи управління поліцейськими силами Великобританії, що діє і на сьогоднішній день. В 1835 році британський парламент видав Акт про муніципальні корпорації, згідно з яким рада кожного міста, яке має поліцейський загін, повинна була створювати на виборній основі сторожовий комітет, який наділявся правом видавати інструкції для членів поліції, і визначати їх обов’язки. На розвиток вказаного акту в 1856 році було

прийнято закони про регіональну поліцію Англії та Уельса, а у 1957 році – поліції Шотландії. Вони передбачали створення на місцях інспекторів МВС, які контролюють роботу місцевих поліцейських формувань [132, с. 9-10].

Підрозділи поліції Великобританії є децентралізованими. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складовою частиною якого є Новий Скотленд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті. У Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Також цю систему доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації [132, с. 19-25].

Високий рівень децентралізації поліції у Великобританії підтверджується характеристикою головних функцій МВС Великобританії, серед яких є лише: підтримка закону і порядку, забезпечення ефективності поліцейської служби, прийняття заходів по відношенню до правопорушників, контроль і управління службами тюрем, забезпечення ефективності системи нагляду за умовно засудженими і за тими, що відбули покарання, розробка нового законодавства з питань компетенції МВС, нагляд за пожежною службою і цивільною обороною. До функцій МВС відноситься також контроль за іноземцями і їх натуралізація. Крім цього, МВС контролює зберігання і використання вибухових та легкозаймистих речовин, розповсюдження отруйних речовин, видає дозвіл на торгівлю алкоголем [132, с. 13].

Проте, система повноважень МВС Великобританії має також і окремі елементи централізації. Міністр внутрішніх справ і підпорядковані йому особи мають певні повноваження, що розповсюджуються на територіальні поліцейські формування (за винятком території Шотландії, де у складі відомства державного секретаря по Шотландії справами поліції займається департамент внутрішніх справ і охорони здоров'я, що повторює, але в меншій мірі, структуру МВС Великобританії і його департаменту поліції). Закон надав міністру внутрішніх справ Великобританії право визначати

загальну чисельність поліцейських сил і їх розподіл по поліцейським формуванням. Важливим повноваженням міністра є право затвердження рішень місцевих органів влади про добровільне об'єднання поліцейських формувань. Йому також надано право схвалювати чи відхиляти призначення начальників поліцейських формувань (головних констеблів) і їх помічників. Міністр має право вимагати від головних констеблів надання доповідей про роботу поліції на тій чи іншій території. Міністерство щорічно інспектує всі територіальні формування, причому звіти з аналізом всіх аспектів поліцейської діяльності представляються в парламент і публікуються [133, с. 15-16].

Дещо іншим є досвід континентальних європейських країн, перш за все Франції та Німеччини, приклад яких в галузі організації діяльності поліції часто був взірцем для багатьох інших держав.

У Французькій Республіці поліція вже до початку ХХ століття складалась із державної та муніципальної. На даний час поліція Франції має досить розгалужену систему муніципальної поліції. Ця поліція повністю утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування. Основною задачею є забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. Діяльність цих підрозділів проходить в тісній взаємодії з органами Національної поліції Франції. Адміністративна діяльність поліції та жандармерії Франції має певні відмінності у порівнянні з подібною діяльністю міліції України. Як поліція, так і жандармерія поділяється на судову та адміністративну. Тому правовими основами діяльності як адміністративної поліції так і жандармерії, є одні нормативні акти, а судової – інші [134, с. 8].

Міністр внутрішніх справ і генеральний директор національної поліції є, по суті, начальниками кожного і будь-якого поліцейського у Франції. В їх оперативному підпорядкуванні знаходяться також жандармерія, що входить до складу Міністерства оборони, і муніципальна поліція, підпорядкована мерам [133, с. 13].

- Німеччина – федеративна держава. В склад МВС Німеччини входять Федеральна кримінальна поліція, Федеральна прикордонна поліція, Федеральна національна поліція, Федеральне відомство по охороні Конституції [135, с. 5].

Поряд з органами загальнофедеральної поліції кожна земля має власну поліцейську систему. За обсягом повноважень поліція федеральних земель поділяється на: державну (земельну) окружну, повітову і міську (муніципальну). Поліція земель також підпорядкована Міністерству внутрішніх справ, за винятком міської (муніципальної) поліції, що перебуває у віданні органів міського самоврядування і утримується за рахунок міського бюджету [135, с. 17].

Структурно земельна поліція включає в себе:

- патрульну службу, або поліцію громадської безпеки, до обов'язків якої входить розслідування дрібних і середньої важкості злочинів, порушень громадського порядку, правове переслідування порушників дорожнього руху;

- дорожню поліцію, яка забезпечує безпеку дорожнього руху;

- спецпідрозділи, або поліцію оперативного втручання, що надає допомогу патрульній службі та кримінальній поліції під час проведення масових заходів;

- кримінальну поліцію землі, до обов'язків якої входить розслідування значних злочинів, підвищення кваліфікації і спеціальне тренування особового складу, координація дій у випадку розслідування міждержавних злочинів;

- поліцію оперативного реагування (національна поліція);

- поліцейську школу;

- поліцейський коледж з підготовки управлінських кадрів;

- інститут підвищення кваліфікації поліцейських [135, с. 18].

Отже, досвід організації поліції Франції та Німеччини свідчить про чіткий розподіл повноважень та функцій підрозділів поліції державного (федеративного) та місцевого (земельного, муніципального) рівнів.

Поліцейська система США виникла під впливом демократичних ідей Декларації незалежності 1776 року і принципів Конституції 1787 року. Разом з тим вона зберегла і деякі поліцейські утворення, пов'язані з англосаксонськими інститутами. В США склалось три рівня державної влади: федеральна, штатів, і місцева, причому влада штатів і місцева влада відразу користувалась значною самостійністю.

Разом з тим слід відзначити, що на відміну від конституцій більшості західних і східноєвропейських країн Конституція Сполучених Штатів гарантує суверенітет уряду штату, але не згадує про місцеве самоврядування. Усе пояснюється федеральним характером американської системи, де народ наділяє владою не тільки центральний уряд влади, але й органи управління штатів. Внаслідок чого всі 50 штатів країни мають право створювати відповідні структурні підрозділи для забезпечення життєдіяльності населених пунктів, але тільки за умови дотримання останніми норм Конституції. До речі, повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути різними у різних штатах і навіть в межах одного штату, де діють кілька різних статутів органів місцевого самоврядування, але місцева автономія залишається основою американської демократії [136, с. 118-119].

У відповідності до даної системи органів влади організовувались і поліцейські сили:

- 1) Поліцейські організації федеративного уряду, в тому числі ті, що входять в департамент юстиції, казначейство, департамент пошти, міністерство оборони і т.д. особливе місце серед них займає поліція округу Колумбія, що виконує функції, аналогічні функціям органів поліції в інших великих містах).

- 2) Поліцейські формування штатів.

- 3) Шерифи і заступники шерифів в графствах, а також поліцейські агентства, очолювані шерифами.
- 4) Поліцейські організації в містах і селищах міського типу.
- 5) Поліція промислових корпорацій і підприємств, що розглядається як спеціальні поліцейські формування [137, с. 7].

Поліція США характеризується досить глибокою децентралізацією. Федеральна поліція теоретично взагалі не має права втручатись в компетенцію місцевих поліцейських сил, і якщо таке втручання здійснюється, то лише в обмежених масштабах. Базуючись на повноваженнях, які закріплені за штатами, їх поліцейські формування діють автономно одне від одного і від поліції федерації. У відповідності з таким розподілом повноважень кожна поліцейська організація функціонує на конкретній території [138, с. 26].

Поліцейські сили країни організовані у відповідності до системи органів управління, що склалася. Тому, поліція характеризується наявністю ознак доволі широкої децентралізації (що впливає зі змісту конституції) і швидким процесом концентрації повноважень в руках федеральних органів, що є результатом розвитку практики. Також автономні (в межах традиційної автономії місцевих органів влади) поліцейські формування місцевих органів управління, що складають основу поліцейської системи США. Базуючись на повноваженнях, закріплених за штатами і їх органами управління, поліцейські організації кожного штату автономні одна від одної і від поліцейських організацій федерації. Найбільш важливу роль в централізації управління поліцією відіграє департамент (міністерство) юстиції США. Не маючи формальних повноважень, департамент юстиції США впливає на діяльність всіх поліцейських формувань через свої підрозділи – федеральне бюро розслідувань (ФБР) і управління допомоги органам примусового виконання закону [133, с. 20].

Цікавою особливістю функціонування поліції США є діяльність шерифів. Історично склалось так, що в США посада шерифа є виборною.

Населення графства (крім Род-Айленда) обирає шерифа на строк від 2 до 4 років. Юрисдикція шерифа поширюється тільки на сільську територію. Він виконує переважно адміністративні й поліцейські функції, підтримує правопорядок, стежить за дотриманням законодавства штату [139, с. 48].

На нашу думку, система поділу повноважень урядових підрозділів (ФБР) та підрозділів місцевої поліції в США базується на чіткому розподілі функцій щодо причин, аналізу і планування на федеральному рівні і функцій безпосереднього виконання на місцевому.

Створення місцевої поліції в США регламентується місцевим законодавством. Вона відповідає за всі напрямки діяльності: забезпечення правопорядку, забезпечення безпеки громадян, захист їх життя, власності від протиправних посягань, припинення кримінальної діяльності, боротьба з правопорушеннями, розкриття злочинів та розшук осіб, які їх вчинили. Діяльність місцевих підрозділів поліції знаходиться під жорстким контролем спеціальних агентств, суду, прокуратури та адвокатури для забезпечення законності і гласності в їх діяльності [137, с. 62-70].

Канада теж має підрозділи муніципальної поліції, крім того існують підрозділи провінційної поліції та Федеральна поліція Канади. Провінції мають право на формування своїх сил поліції, але в силу різних обставин не кожна провінція має таку поліцію. Там де її не має, між урядом Канади та провінцією укладається контракт, на підставі якого охорона правопорядку здійснюється Федеральною поліцією за кошти національного бюджету. Найчисельнішими є підрозділи муніципальної поліції, які розслідують найбільшу кількість злочинів. Але, повноваження тут також можуть здійснювати, за відсутності муніципальної поліції, на контрактній основі, провінційна поліція, а де й вона відсутня – Федеральна поліція. Всі поліцейські підрозділи є підконтрольними цивільній владі. Представницькими органами влади на місцях є поліцейські ради (комісари), а в провінції – генеральний прокурор [140, с. 10].

Отже, досвід діяльності місцевої поліції, яка є незалежною у виконанні своїх обов'язків від центральних органів влади, існує в ряді країн світу, але не може бути повністю адекватним нашим умовам. Як зазначено вище, у Сполучених Штатах Америки кожен штат і Федеральний округ Колумбія мають свої підрозділи поліції, на території яких діяльність, структура та законодавство мають суттєві відмінності. Крім цього, між США та Україною існує значна різниця в кількості населення і розмірах територій. Подібна ситуація є і у співвідношенні України з прикордонною США Канадою.

Цікавим для України є також земельний принцип поділу німецької поліції. Території та кількість населення наших держав є подібними. На нашу думку, складність втілення досвіду Німеччини по створенню місцевих підрозділів внутрішніх справ в Україні полягає в тому, що в Україні адміністративно-територіальні одиниці є занадто малими по площі та чисельності населення і їх кількість є занадто великою. А пропозиція проведення адміністративно-територіальної реформи України в напрямку зменшення кількості областей до 4-6 (за історичними, економічними та етнічними ознаками), для сприяння створенню ефективної і динамічної міліції на цих територіальних одиницях, переходить швидше в політичну площину.

Історичний досвід показує, що муніципальна поліція виникла внаслідок феодалної роздробленості; нездатності центральної влади ефективно забезпечити захист правопорядку, а також побоюванням, що зосередження в її руках усіх важелів управління поліцейськими силами може призвести до деспотії. Щодо впливу загальнонаціональної і регіональної влади на процес забезпечення правопорядку, то у зв'язку з цим постають два запитання. По-перше, чи здатне центральне поліцейське керівництво належною мірою враховувати інтереси різних соціальних груп, політичних сил і конкретних регіонів при виробленні стратегії поліції? І, по-друге, чи можуть бути оптимально передбачені загальнонаціональні інтереси у сфері встановлення контролю над злочинністю цими групами, силами і місцевою владою? На

обидва ці запитання, мабуть, не можна відповісти позитивно. Усю сукупність проблем, що виникають у цій сфері, можна враховувати лише на обох рівнях – національному і місцевому. Але було б наївним уважати, що в суспільстві існує єдиний погляд на загальні питання забезпечення законності як у центрі, так і на місцях. Оскільки економічні, політичні та інші інтереси його різних компонентів часто не тільки не збігаються, але і вступають у взаємні суперечності навіть у масштабах окремих регіонів. Тому, в цьому випадку, метою центральних державних органів, які керують поліцією, а також парламентів і регіональних інстанцій є нейтралізація останніх і забезпечення збалансованості інтересів при організації функціонування поліцейських сил. Ця мета досягається далеко не завжди. Однак, як свідчить досвід розвинених демократичних країн, у цілому вдається приймати рішення, прийнятні для всього суспільства, за рахунок єдино можливого в таких умовах компромісного варіанту [141, с. 23].

По напрямку реформування поліцейських підрозділів пішло багато країн Центральної та Східної Європи (в минулому, це країни соціалістичного табору) та країни на пострадянському просторі.

Зокрема, в країнах колишньої Югославії децентралізація є різною. Наприклад, в Хорватії вона є частковою, з високим ступенем централізованого управління в оперативних питаннях, в Боснії та Герцеговині висока, але відображає регіональність підрозділів, в Македонії, з 2001 року ступінь децентралізації дуже високий, а в Чорногорії низький рівень децентралізації. Децентралізація поліції у Сербії носить обмежений характер, а в Словенії є частковою.

Часткова децентралізація присутня в організації поліції таких країн як Болгарія, Чехія, Румунія. Низький рівень децентралізації присутній в організаційних структурах поліцейських систем Угорщини та Польщі [142, с. 280,284].

Організація міліції Російської Федерації тісно пов'язана з системою державного устрою. МВС Росії є вищою ланкою управління галуззю

внутрішніх справ. В суб'єктах Російської Федерації (республіках, краях, областях, округах, містах союзного значення) утворюються міністерства внутрішніх справ суб'єктів Федерації та управління (головні управління) внутрішніх справ. Керівництво їх діяльністю здійснюється міністрами внутрішніх справ суб'єктів Федерації і начальниками (головних управлінь) управлінь внутрішніх справ, які призначаються на посаду і звільняються з посади міністром внутрішніх справ РФ. Структура органів внутрішніх справ неоднорідна в залежності від рівня, який займає той чи інший підрозділ. Ці відмінності визначаються необхідністю врахування національних і місцевих факторів, різним обсягом завдань, що виконуються, обстановкою та умовами, в яких діють ці органи [120, с. 9-10]. Міліція в Росії ділиться на кримінальну та міліцію громадської безпеки. Муніципальна міліція Головного управління внутрішніх справ м. Москви є структурним підрозділом цього управління. В 2001 році ГУВС м. Москви було передано всі її права і обов'язки як юридичної особи [143].

В Литві перетворення радянської міліції в литовську поліцейну інституцію виявилось складним процесом. Мета реформування міліції в 1990 році частково полягала в децентралізації урядового контролю за поліцією, шляхом створення окремих систем державної і муніципальної поліції. Ці два типи поліції отримали різні функції. Передбачалося, що державна поліція буде розкривати злочини і підтримувати громадський порядок на державному рівні, а муніципальна поліція – підтримувати громадський порядок і запобігати злочинності на місцевому рівні.

Впровадження такої подвійної системи не мало успіху, переважно через те, що муніципальна поліція залишилася підпорядкованою головним начальникам державної поліції, а також через організаційні проблеми, які підточували систему паралельно. Внаслідок цього, спосіб функціонування системи залишився стандартним, а її спрямування на пошук рішень, які б відповідали місцевим потребам, виявилось безрезультатним. Крім цього, свою роль відіграли й людські ресурси та фінансові проблеми. Вищі

посадовці муніципальної поліції постійно звертались за підтримкою та інструкціями до департаменту поліції. Муніципалітети були нездатні забезпечити достатні фінансові ресурси своїй муніципальній поліції, і зарплати, які ними виплачувались, були нижчими за зарплати колег по державній поліції, котрі працювали в тому ж будинку. У 1994 р. Міністерство внутрішніх справ відновило фінансування муніципальної поліції. і вона ввійшла до новосформованої служби попередження, на яку, зокрема, покладалось завдання запобігання злочинності [144, с. 58-59].

Аналізуючи невдачу поліцейської реформи в Литві, слід відзначити схожість проблем з проблемами сучасного процесу формування місцевої міліції в Україні. Характерними ознаками подібності процесів реформування є:

- невирішені проблеми фінансування;
- непорядкованість функцій підрозділів та їх дублювання;
- суть радянської моделі міліції, яка полягала в тому, щоб звеличити функцію кримінального переслідування над функціями підтримки громадського порядку, запобігання злочинності та надання соціальної допомоги [144, с. 60].

Це підтверджується результатами проведеного нами опитування, в ході якого найбільшою потенційною проблемою ефективності управління місцевою міліцією 64,5 % респондентів-працівників міліції вважають недостатню оплату праці (Додаток Б).

Отже, як бачимо, аналіз зарубіжного досвіду свідчить про існування різних підходів: в одних країнах громадський порядок забезпечується державною поліцією (наприклад – Швеція), в інших муніципальною поліцією (наприклад. США, окремі провінції Канади), у третіх – і державною, і муніципальною поліцією. При цьому в європейських (континентальних) країнах (зокрема, Франції, Чехії, Польщі) останнім часом намітилася тенденція до підвищення ролі місцевого самоврядування у здійсненні правоохоронної функції. Це дістало виявлення у створенні в системі

місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних організацій (муніципальної поліції) зі спеціальними статутними завданнями й особливим статусом, покликаних забезпечувати охорону громадського порядку в межах території населеного пункту. Як правило, муніципальна поліція функціонує паралельно з державною поліцією і тісно з нею взаємодіє [129, с. 467].

Застосування демократичних принципів у процесі формування місцевої міліції в Україні вимагає визначення основних елементів демократичної поліцейської діяльності. На сьогоднішній день найбільш вичерпно опис демократичної поліцейської діяльності було розроблено Бейлі (Bauley, 2001), при роботі над грантом Національного інституту юстиції. Бейлі описав чотири нормативні передумови про те, що повинні робити поліцейські організації, щоби сприяти переходу до демократичної поліцейської діяльності. Вони включають наступне:

1. Пріоритетом роботи поліції повинно бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам.
2. Поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом.
3. Поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які необхідні для вільної політичної діяльності, що є відмінною рисою демократії.
4. Поліція повинна бути прозорою у своїх діях [145, с. 33-34].

Процес вдосконалення статусу ОВС України обумовлюється необхідністю нового погляду на проблему адміністративно-державного управління відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів професійної діяльності правників, зокрема службовців поліції (міліції).

Як вважає О.М.Бандурка, такими міжнародно-правовими документами є:

- Загальна декларація прав людини, прийнята резолюцією Генеральної асамблеї ООН від 16.12.1966 р.

- Міжнародний пакт про цивільні і політичні права, прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 16.12.1966 р. та підписаний Україною 19.10.1973 р., набрав чинності 23.03.1976 р.

- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки або покарання, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1984 р., підписана Україною 26.01.1987 р., набрала чинності 26.06.1987 р.

- Мінімальні стандартні правила поведінки з ув'язненими, прийняті резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 31.07.1957 р.

- Стандартні мінімальні правила ООН щодо заходів, не пов'язаних з ув'язненими (Токійські правила), прийняті резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1990 р.

- Головні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами для підтримання правопорядку, прийняті резолюцією на VIII Конгресі ООН про запобігання злочинності й поводження з правопорушниками від 7.09.1990 р. [146, с. 21].

Враховуючи подібність вихідних умов країн колишнього СРСР та усвідомлюючи необхідність реформування правоохоронної системи в цих державах 7 грудня 2002 року на двадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-участниць СНД прийнято “Модельний закон про поліцію (міліцію)” [147].

Процес інтеграції міжнародних норм та застосування міжнародних стандартів, які регламентують діяльність поліції (міліції), викликаний умовами часу, які зумовлюють необхідність прийняття ряду інших стандартів.

Такими стандартами є загальні деонтологічні нормативи, норми і принципи, які дозволяють, зобов'язують, рекомендують і призначені для спеціалістів в галузі права незалежно від державних меж їх професійної діяльності з метою гуманізації суспільних відносин, укріплення законності і правопорядку в кожній країні світу [148, с. 366]. Зазначені деонтологічні

нормативи, норми та принципи закріплюються в положеннях Резолюції № 690 Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію” (Страсбург, 8 травня 1979 р.) [149]; “Віденській декларації про злочинність і правосуддя: відповіді на виклик XXI століття” [150].

Особливу увагу слід приділити міжнародно-правовим актам, які закріплюють стандарти діяльності правоохоронних органів. Зокрема, суттєві зміни у процесі підготовки поліцейських та організації їх діяльності відбулися після прийняття Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р. Як зазначено у ньому: “Служба суспільству включає в себе, зокрема, надання послуг та допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних та соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують термінової допомоги” [151].

Така постановка питання в країнах Європи не могла не привести до позитивних результатів. Соціологічні опитування в ЄС вказують на високий рівень довіри до поліції. Зокрема, перше місце в шкалі довіри громадян посідає поліція (70 %), випереджаючи збройні сили (58 %), систему освіти (56 %), телебачення і радіо (53 %), систему соціального страхування (49 %), місцеву владу (47 %). А в Україні – рівень довіри населення до міліції значно нижчий і становить, за даними служби “Соціс Гелап”, 20 %. Довіру СБУ висловили 26 % опитаних, судам та прокуратурі – відповідно 23 % і 21 % [152, с. 11].

Отже, можна стверджувати, що прийняті вище міжнародно-правові акти, Європейський кодекс поліцейської етики (2001 р.) [153], а також міжнародне співробітництво, що розвивається у галузі впровадження норм і принципів поліцейської деонтології в практику діяльності поліції країн світового співтовариства засвідчують міжнародне визнання системи норм поведінки як загальноприйнятого нормативно-орієнтуючого соціального інституту.

Можна погодитися з думкою С.В. Лихачова та Г.А. Данильченка, що вивчення світового досвіду дозволяє визначити деякі умови ефективного

функціонування поліції (міліції): 1) наявність відповідної правової бази, яка виражає волю суспільства щодо поліції (міліції); 2) чітке управління поліцією (міліцією) з боку вищої національної та регіональної адміністрації; 3) соціальна довіра; 4) укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних завданням, що вирішуються; 5) достатнє фінансування та оснащення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки тощо. Зазначені умови є обов'язковими, рівнозначними та універсальними, тобто їх наявність необхідна в будь-якій країні, хоча все, що пов'язано з функціонуванням поліції (міліції), має національну специфіку [116, с. 110].

Діяльність поліції (міліції) в демократичних країнах світу щодо забезпечення прав і свобод людини здійснюється в межах моделі “служіння громадськості”, що передбачає проактивну позицію поліцейських структур, які спрямовують свою діяльність на попередження, профілактику порушень прав і свобод людини. Реформування МВС України повинно привести до впровадження означеної моделі організації діяльності у сфері забезпечення прав і свобод людини [154, с. 14].

Тому, вважаємо, що за умов процесу реформування галузі внутрішніх справ в Україні, необхідно застосувати такі основні положення, які впливають з характеристики закордонного досвіду організації роботи децентралізованих підрозділів поліції країн світу, а саме:

- включення до завдань місцевої міліції надання послуг населенню стане не лише одним із ключових завдань її діяльності, але й змінить соціально-правову природу цього органу, його загальні принципи. Для цього необхідно розробити сучасну систему адміністративно-правового регулювання діяльності ОВС на основі узагальнення історичного досвіду, досвіду правоохоронної діяльності та функціонування місцевого самоврядування іноземних держав і їх специфіки в Україні;
- процес реформування повинен передбачати передачу значної частини повноважень щодо організації охорони громадського порядку на такий

- найнижчий територіальний рівень управління, який забезпечить найефективнішу їх реалізацію, якісні адміністративні послуги населенню;
- делегуючи повноваження органам місцевого самоврядування, держава повинна гарантувати безпеку громадян, контролюючи діяльність ОММ, залишивши частину управлінських функцій, зокрема, координації діяльності правоохоронних суб'єктів;
 - враховуючи суттєві відмінності в організації діяльності по охороні громадського порядку, організації публічної влади між Україною та іншими державами, використання закордонного досвіду в процесі реформування, а саме децентралізації ОВС, повинно бути зваженим, тобто враховувати наявність або відсутність системних перетворень в ході реалізації інших напрямів адміністративної реформи в Україні, передбачати поступові, поетапні зміни.

Висновки до розділу 1

Для узгодження інтересів держави та соціально-організованого суспільства необхідне переосмислення статусу ОВС. Сучасні уявлення про призначення та характер діяльності ОВС вимагають змін, реформування галузі внутрішніх справ України.

Чинне законодавство повинно встановлювати можливості для впливу органів місцевого самоврядування на процес забезпечення громадського порядку та безпеки на території громади.

Еволюція поглядів вимагає створення місцевої міліції як специфічного органу публічної влади, який покликаний виконувати спільну функцію держави та громадянського суспільства – охорону громадського порядку. Правова природа місцевої міліції визначається через сутність громадянського суспільства та процеси інституціоналізації апарату МВС України. Формування та діяльність ОММ обумовлюється положеннями

державницької теорії місцевого самоврядування. У цілісній системі органів публічної влади орган місцевої міліції виконує делеговану державою та громадянським суспільством функцію забезпечення охорони громадського порядку. Такі делеговані повноваження мають бути збалансовані і гармонійно забезпечувати координацію діяльності державних органів та місцевого самоврядування. Слід зауважити, що втрата балансу в напрямі зростання ролі держави призводить до поліцейської держави, а зменшення ролі держави у забезпеченні реалізації функції охорони громадського порядку призводить до регіоналізації стандартів забезпечення ОГП. При цьому послаблюються зв'язки в системі правоохоронних органів аж до формування альтернативних центрів державної влади та зростання злочинності.

Сьогодні законодавець не забезпечив належного механізму реалізації існуючих правових норм, які регламентують діяльність ОММ. Тому виникає необхідність узагальнення правових вимог щодо діяльності місцевої міліції, яке б регламентувало функціонування відповідних суб'єктів. Таке узагальнення доцільно звести у Закон України “Про поліцію” (Додаток Д). Це дозволило б заповнити прогалини у правовому регулюванні, зменшило б кількість підзаконних актів, надало логічну послідовність і цілеспрямованість процесу реформування галузі внутрішніх справ.

Для забезпечення відповідного балансу слід врахувати історично зумовлені передумови формування місцевої міліції в Україні. Вони вказують на необхідність створення відносно децентралізованих правоохоронних органів в єдиній і цілісній системі органів внутрішніх справ. Такий досвід існує в ряді держав світу. Застосування закордонного досвіду та міжнародних стандартів сприятиме процесу реформування міліції в Україні у цьому напрямі.

Діяльність поліції (міліції) в демократичних країнах світу щодо забезпечення прав і свобод людини здійснюється в межах моделі “служіння громадськості”, що передбачає таку позицію поліцейських структур, яка

спрямована на попередження, профілактику порушень прав і свобод людини. Отже, включення до завдань місцевої міліції - надання послуг населенню змінить соціально-правову природу цього органу, його загальні принципи.

Основні результати цього розділу опубліковані у наступних працях дисертанта: „Місцева міліція в Україні: минуле, сьогодення” [155], “Імплементация міжнародних стандартів у процес формування органів місцевої міліції в Україні” [156].

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

2.1. Юридична характеристика і співставлення правового положення органів місцевої міліції з органами внутрішніх справ

Одним із напрямів правового регулювання є реалізація правоохоронної функції держави. Держава реалізує свої функції через певну систему органів, які здійснюють діяльність з метою виконання покладених на них завдань. Органи, що здійснюють правоохоронну функцію держави, зазвичай іменують правоохоронними [157, с. 115].

Правоохоронна система – це державно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції [158, с. 6]. Складовою частиною державно-правового механізму правоохоронної функції є механізм адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних суб'єктів. До цих суб'єктів відносяться правоохоронні органи, серед яких важливе місце займають органи внутрішніх справ.

Правоохоронну систему можна розглядати як компонент найбільшої суб'єктивно-об'єктивної системи – суспільства, яке прагне до досягнення певної мети (виживання, прискорений розвиток тощо). Кожен компонент правоохоронної системи має свої завдання, і функціонування всіх компонентів системи, є засобом досягнення спільної мети [159, с. 303].

Центральним органом управління в правоохоронній системі є Міністерство внутрішніх справ України. П.Б. Коптев визначає систему МВС України як “сукупність органів, підрозділів і служб та їх працівників, що виконують завдання з охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, боротьби з правопорушеннями, виконують інші функції, у

тому числі і забезпечувального характеру (фінансового, матеріального, медичного тощо)” [160, с. 77].

В Україні система МВС ототожнюється з міліцією (крім міліції систему доповнюють лише внутрішні війська та підрозділи забезпечення). Тому, на сьогоднішній день, інститут місцевої міліції став одним з наріжних каменів процесу реформування ОВС.

Переосмислення соціальної функції “силового органу” стало об’єктивною реальністю та знайшло своє правове закріплення в цілому ряді правових актів. Забезпечуючи пряму дію конституційних положень, законодавець веде активний пошук оптимальної моделі забезпечення захисту прав і свобод людини. Вишукуються нові форми взаємодії органів публічної влади. Проводиться робота щодо забезпечення якісно нового рівня співпраці з населенням, адаптації системи МВС України до умов діяльності, спрямованої насамперед на забезпечення прав і свобод людини.

Правовим підґрунтям укріплення правопорядку на місцевому рівні є Конституція України, Закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку, правові рішення громадських об’єднань.

Указ Президента України “Про утворення місцевої міліції” [71] визначив окремий напрям реформи системи МВС України. Передбачалося, що реформування правового статусу ОВС в Україні мало здійснюватися у тісному взаємозв’язку з оновленням конституційного, адміністративного та фінансово-правового статусу органів місцевого самоврядування. Звичайно, адміністративна реформа здійснюється і в сучасних умовах, але на сьогодні не досягла очікуваних результатів через відсутність політичної волі щодо послідовного та глибокого реформування в т.ч. правоохоронних органів. В зв’язку з цим реформа системи МВС назріла навіть за умов незавершених адміністративно-територіальної, фінансової, податкової та інших реформ. Кроком до цього стало створення місцевої міліції. Але невирішені проблеми

адміністративно-правового регулювання діяльності ОММ створюють враження, що держава не знає що з ними робити.

Запровадження інституту місцевої міліції, не означало виведення її з-під юрисдикції МВС України. Наголос було зроблено на оновлення механізмів матеріально-фінансового забезпечення, взаємодії з органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Важливим аспектом реформування органів внутрішніх справ стало те, що місцева міліція має утримуватися за рахунок коштів місцевого бюджету. Прийняттю положень з питань утворення місцевої міліції передувало ряд нарад та консультацій між Міністерством внутрішніх справ України, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Розвиваючи ініціативу Президента України щодо утворення місцевої міліції, народними депутатами було розроблено ряд цікавих законодавчих ініціатив щодо правового регулювання статусу органів місцевої міліції [161-164].¹ Специфіка предмету правового регулювання зазначених законопроектів сприяла тому, що Верховна Рада України так і не зуміла прийняти відповідний закон про місцеву міліцію, а більшість законодавчих новел і надалі залишилися предметом парламентських дебатів.

Правовою основою для реформування міліції став Закон України від 4 березня 2004 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції” [74]. Завдяки ньому Закон України “Про міліцію” було доповнено статтею 7-1 “Місцева міліція”, яка визначила процесуальний порядок утворення місцевої міліції, її завдання та систему організаційно-правових внутрішньоструктурних відносин.

¹ Про міліцію місцевого самоврядування: Проект Закону України від 19.06.2000р. № 6104 (внесений народними депутатами України: Ю.Кармазіним, І. Пилипчуком та ін.); Про внесення змін до деяких законів України з питань утворення місцевої міліції: Проект Закону України від 25.10.2001р. № 8217 (внесений Кабінетом Міністрів України) Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо утворення місцевої міліції: Проект Закону України від 01.07.2002р. № 1279 (внесений Кабінетом Міністрів України) Про міліцію місцевого значення: Проект Закону України від 31.10.2002р. № 2364 (внесений народними депутатами України: В.Бондаренком, М. Карнаухом, В.Стретовичом, С.Матвієнком).

У подальшому, зміст цієї статті зумовив перегляд окремих положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зокрема, стаття 26 цього Закону передбачила право міських рад на створення, згідно з законом, міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету і могла б виконувати завдання щодо охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Окрім вище зазначеного, стаття 7-1 Закону України “Про міліцію” визначила на основі яких структурних підрозділів формується місцева міліція. Відтепер до її складу мають входити підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби міліції, служби дільничних інспекторів міліції, а також приймальники-розподільники для неповнолітніх, приймальники-розподільники для осіб затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб підданих адміністративному арешту. Закон передбачає, що до складу місцевої міліції можуть входити й інші підрозділи. У табл. 2.1, як бачимо, запропонована структура місцевої міліції є набагато складнішою від структури, що передбачалася положеннями Указу Президента України “Про утворення місцевої міліції”.

Проте, невдовзі ст. 73 Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” [165] припинила дію вищезазначеного законодавчого акта. Наказом МВС України за № 29 від 13 січня 2005 року було ліквідовано підрозділи організації діяльності місцевої міліції [166]. Ці заходи призупинили поступальний розвиток процесу формування підрозділів місцевої міліції. В подальшому законодавство про Державний бюджет на 2006-2008 роки теж не дозволило впроваджувати в життя практику створення підрозділів місцевої міліції [167-169]. Це знову доводить той факт, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання статусу ОММ є недосконалим і не дозволяє належним чином реалізувати наявні правові положення.

Практичний досвід функціонування місцевої міліції, яка була створена в експериментальному порядку в деяких містах України, дозволяє говорити,

що ці органи лише утримуються за кошти місцевого самоврядування, а підпорядковуються по вертикалі МВС України. Отже, запровадивши поняття “міліція” та “місцева міліція”, законодавець не розмежував їх правову природу.

Таблиця 2.1

**Порівняльна таблиця структури місцевої міліції, визначеної в
нормативно-правових актах**

Указ Президента України від 22 січня 2001 р. № 29/2001 “Про утворення місцевої міліції”	Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ ”Про міліцію” (стаття 7¹)
підрозділ дорожньо-патрульної служби ДАІ України	підрозділ дорожньо-патрульної служби
підрозділ патрульно-постової служби	підрозділ патрульно-постової служби
підрозділ служби дільничних інспекторів міліції	підрозділ служби дільничних інспекторів міліції
-----	приймальник розподільник для неповнолітніх
-----	приймальник-розподільник для осіб затриманих за бродяжництво
-----	спеціальні приймальники для осіб підданих адміністративному арешту
-----	інші підрозділи

Кардинально новий підхід у тлумаченні поняття “міліція місцевого самоврядування” пропонувався у проекті депутатів В. Бондаренка, М. Карнауха, В. Стретовича та С. Матвієнка Вони виходили з того, що міліція місцевого самоврядування – озброєний виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування, який утримується за

рахунок коштів місцевого бюджету і створюється у відповідності з Законом для забезпечення охорони прав і свобод громадян та громадського порядку на території села, селища, міста (ст.1). На думку авторів даного законопроекту працівник міліції місцевого самоврядування – службовець органів місцевого самоврядування [164].

Таке бачення статусу місцевої міліції має протиріччя із Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції” [74]. Крім цього, на наш погляд, в зв’язку з переосмисленням сутності органів місцевої міліції, недоцільним є використання у визначенні її поняття терміну “озброєний”.

Ще однією з причин, чому на сьогодні ще не створено органи місцевої міліції, на наш погляд, є процес пошуку достатньої кількості коштів на державне фінансування органів МВС. Зміст ст.2 Закону України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ” визначає загальну чисельність МВС України (за винятком чисельності внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, що визначається статтею 3 цього Закону) у кількості 324400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу. За рахунок Державного бюджету України утримуються 190500 працівників органів внутрішніх справ [72]. Тобто держава здійснює планомірний процес скорочення штатної чисельності службовців МВС України.

Фінансування місцевої міліції здійснюється у частині виконання повноважень органів місцевого самоврядування із відповідного місцевого бюджету, щодо повноважень, делегованих державою – із Державного бюджету України. Таким чином, матеріально-технічне забезпечення здійснюється паралельно місцевим та Державним бюджетом України.

З положень статті 119 Конституції України випливає, що органи місцевого самоуправління мають право самостійно здійснювати охорону громадського порядку. Як вже зазначалося, це положення закріплене також і в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким

органи місцевого самоврядування можуть створювати місцеву міліцію, що утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів, вирішувати питання про чисельність працівників такої міліції, витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності та створення необхідних житлово-комунальних умов [77].

Проте, сучасне нормативно-правове регулювання питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення місцевої міліції не дає змоги вирішити ці проблеми.

Повноцінне місцеве самоврядування має задовольняти потреби населення в належному громадському порядку. Проте, механізм реалізації конституційного права органів місцевого самоврядування на самостійне здійснення охорони громадського порядку не має закріплення на законодавчому рівні. Насамперед, це стосується проблеми підпорядкування. На даний момент основну роль в охороні громадського порядку на місцевому рівні відіграє міліція громадської безпеки міських, районних відділів внутрішніх справ, яка, відповідно до Закону України “Про міліцію” є складовою частиною та підпорядковується МВС України.

Представники органів місцевої влади виступають за те, щоб місцева міліція підпорядковувалася керівництву місцевої влади, небезпідставно мотивуючи це тим, що приналежність міліції системі органів виконавчої влади значно обмежує повноваження органів місцевого самоврядування в організації та забезпеченні охорони громадського порядку, позбавляє їх можливості організовувати діяльність місцевої міліції, а також дає підстави знімати з себе відповідальність за стан правопорядку на місцях. Централізована структурна побудова системи МВС України фактично ігнорує наявність однієї з конституційних форм організації публічної влади – місцевого самоврядування. Ця позиція була оприлюднена у Рішенні правління Асоціації міст України від 14.02.2001 року “Про Указ Президента України “Про місцеву міліцію” [170].

Інша точка зору на зазначену проблему, яка лежить в основі змін, викладених у ст. 7-1 Закону України “Про міліцію”, полягає в тому, щоб створювати міліцію місцевого самоврядування на базі вже існуючих підрозділів міліції, тобто дорожньо-патрульної служби, патрульної служби міліції, служби дільничних інспекторів, спецстанов МВС тощо. До того ж, місцева міліція перебуває під контролем прокуратури, суду, внутрішньої безпеки, що повинно усувати можливість проявів корупції та зловживань. Ця позиція базується на думці, що підпорядкування міліції органам місцевого самоврядування може призвести до того, що вони не будуть в змозі утримувати сили охорони громадського порядку та до неминучої появи “кишенькового” органу, який повністю залежатиме від голови місцевої ради. А це, в свою чергу, потягне за собою дублювання функцій та виникнення конфліктів, особливо, якщо це стосуватиметься взаємодії міліції з іншими правоохоронними підрозділами на міжрегіональному рівні.

Для вирішення цього спірного питання існує кілька шляхів. З одного боку, через розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління місцевою міліцією, яка утримуватиметься за рахунок місцевих бюджетів. З іншого, шляхом передачі частини підрозділів міліції громадської безпеки в органи місцевого самоврядування з поетапним формуванням місцевої поліції поза системою МВС.

З цього приводу О.В. Негодченко вважає, що розвиток органів внутрішніх справ має базуватися на таких основних принципах:

- єдність системи МВС України, її максимальна економічність, простота і гнучкість структурної побудови;
- першочергове забезпечення діяльності й розвитку низових ланок органів внутрішніх справ як системи МВС України;
- наступність, поетапність та гласність у здійсненні всіх перетворень, недопущення (або мінімізація) можливих утисків законних інтересів працівників органів внутрішніх справ [171, с. 169].

С.В. Лихачов та Г.А. Данильченко, зважаючи на складність процесу реорганізації міліції, вважають за доцільне здійснити поетапний перехід до повноцінної двоступеневої системи (республіканський і місцевий рівні) в період з 2006 по 2013 рр. На першому етапі передбачається:

- створення Координаційних Рад при обласних держадміністраціях із залученням представників УМВС України в областях, науковців та представників громадськості для вироблення Програм створення місцевих міліцій на рівні регіонів з урахуванням особливостей економічного та соціального їх розвитку;

- переведення фінансування підрозділів місцевої міліції з державного до місцевих бюджетів;

- початок перепідготовки кадрів для місцевої міліції на базі навчальних закладів МВС України;

- організація часткового переходу служби дільничних інспекторів, патрульно-постової служби міліції, ДПС, приймальників-розподільників до місцевої міліції в системі МВС України (до 50 %).

Другий етап передбачає:

- створення організаційної структури та системи матеріально-технічного забезпечення місцевої міліції;

- переведення служби дільничних інспекторів, патрульно-постової служби міліції, ДПС, приймальників-розподільників та спецприймальників до місцевої міліції в системі МВС України (до 70 %).

Третій етап передбачає:

- створення кадрового резерву та системи професійної підготовки працівників місцевої міліції;

- забезпечення повного фінансування потреб місцевої міліції за рахунок місцевих бюджетів;

- переведення місцевої міліції до нової управлінської моделі (100 %) [116, с. 112].

Погоджуючись в цілому з необхідністю поетапного процесу формування місцевої міліції, ми частково не згодні з позицією С.В. Лихачова та Г.А. Данильченка, оскільки вважаємо, що:

- процес створення місцевої міліції на рівні регіонів можливий (на першому етапі) лише за умов державного фінансування;

- процес часткового переходу служб МГБ, за умов фінансування з бюджетів органів місцевого самоврядування, не може обчислюватись у відсотковому відношенні, оскільки держава не може нав'язувати місцевим громадам обов'язку організації ОГП та фінансування витрат на правоохоронну діяльність, а повинна лише задовольняти реалізацію конституційного права цих громад;

- процес формування місцевої міліції повинен починатись з ініціативи місцевого населення;

- у зазначених етапах не враховано комплексного підходу до реформування систем державного управління і місцевого самоврядування.

Тому, на наш погляд, на першому етапі процесу формування місцевої міліції в Україні необхідно здійснити:

- реформування галузі внутрішніх справ через розширення її змісту та зміну системи правоохоронних органів, шляхом прийняття відповідних законів України та підзаконних нормативно-правових актів;

- розмежування функцій органів внутрішніх справ, з метою уникнення дублювань повноважень та сфери їх компетенції (зокрема, розмежування функцій між місцевою міліцією та міліцією громадської безпеки);

- утворення, на базі підрозділів служб дільничних інспекторів міліції, патрульної та дорожньо-патрульної служб, спецприймальників, приймальників-розподільників та інших служб органів місцевої міліції, які фінансувались би за рахунок коштів Державного бюджету України;

- налагодження взаємодії та координації між всіма органами внутрішніх справ за новою системою, шляхом напрацювання галузевої нормативно-правової бази, на підставі досвіду функціонування;

- створення можливості переведення окремих органів місцевої міліції, за умов фінансової, матеріально-технічної спроможності ОМС та за їх рішенням, на фінансування, за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- розширення повноважень місцевої влади та виведення ОММ з прямого підпорядкування начальника регіонального управління, із залишенням місцевої міліції в системі МВС України.

На другому етапі необхідно провести адміністративно-територіальну, бюджетну, податкову та інші реформи в Україні, зі зміщенням акцентів на зростання ролі місцевого самоврядування та розширення кола повноважень його органів.

На третьому етапі необхідно завершити формування поліції місцевого самоврядування в системі ОМС та передати функції охорони громадського порядку на місця.

Слід зауважити, що наше дослідження спрямоване, насамперед, на реалізацію першого етапу реформування та вирішення проблем адміністративно-правового регулювання діяльності ОММ. На цьому етапі мова не повинна йти лише про механічне підпорядкування органів місцевої міліції органам місцевого самоврядування. В ситуації, яка склалася, очевидно, що для реалізації конституційного права ОМС на самостійне здійснення охорони громадського порядку необхідні додаткові організаційно-практичні заходи, які включали б розробку дієвої правової бази, визначення статусу працівників місцевої міліції, вирішення кадрового, матеріального та фінансового їх забезпечення, інших напрямів реформування всіх органів, що здійснюють правоохоронну функцію. Насамперед, для цього необхідно визначитись із правовим положенням органів місцевої міліції, їх завданнями та функціями.

Сьогодні, об'єм завдань органів міліції визначається Законом України "Про міліцію". Так, відповідно до статті 2 цього Закону, основними завданнями міліції є: "забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх

припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків" [3].

Концепція реформування системи Міністерства внутрішніх справ України визначає, що головним завданням системи МВС України є забезпечення внутрішнього правопорядку в державі, яке передбачає виконання органами внутрішніх справ ряду функцій, серед яких основними в діяльності ОММ є:

- виявлення, припинення, розкриття і попередження злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- охорона і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- участь у поданні соціально-правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам у виконанні покладених на них законом обов'язків тощо [8].

Концепція певною мірою асимілює поняття основних завдань та основних функцій, в зв'язку з необхідністю розширення системи ОВС. Проте, на нашу думку, цей перелік не є повним. Наприклад, він не відображає окремих функцій внутрішніх військ. Хоча внутрішні війська створюються, насамперед, для підтримання громадського порядку, вони виконують й інші, передбачені законодавством, спеціальні функції [172]. На

думку М.В. Корнієнка: "...найбільше їм підходить назва "Сили оперативного або швидкого реагування" [173, с. 7].

У 2004 році, з прийняттям змін до Закону України "Про міліцію", окреслено відносно вузьке коло завдань, виконання яких покладається на місцеву міліцію. До них віднесено: забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян та охорони громадського порядку на відповідній території [74].

Серед завдань місцевої міліції, перелічених вище, нема жодного, яке б вирізняло її від звичайної (загальнодержавної) міліції. На жаль, в законі так і не одержали закріплення суто самоврядні функції місцевої міліції, як-то примусове виконання рішень органів місцевого самоврядування, охорона органів та посадових осіб місцевого самоврядування, підтримання правопорядку під час здійснення місцевих форм безпосередньої демократії (як-то місцеві вибори, референдуми, збори членів територіальної громади, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) [174].

Нове розуміння завдань місцевої міліції було закладене в проектах законів про місцеву міліцію. Наприклад, перелік завдань, окреслений проектом Закону України "Про міліцію місцевого самоврядування міста" внесений народними депутатами України: В.Д. Бондаренком, Ю.А. Кармазіним та іншими, крім основних, визначав такі завдання міліції місцевого самоврядування, як: охорона підприємств, установ та організацій, а також квартир громадян на договірній основі; забезпечення громадського порядку при здійсненні контролю за додержанням правил санітарії та благоустрою; охорона державних символів, символів територіальної громади та пам'яток культури; забезпечення в межах визначених повноважень виконання загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі та громадського харчування; забезпечення в порядку, встановленому законодавством, безпеки посадових осіб органів місцевого самоврядування; забезпечення громадського порядку при проведенні карантинних заходів під час епідемій

та епізоотій; у межах своїх повноважень прийняття участі у забезпеченні військового та надзвичайного стану; сприяння установам, що надають допомогу безпритульним, жебракам, іншим особам, що потребують соціального захисту з боку публічної влади; сприяння органам внутрішніх справ у виконанні покладених на них законодавством завдань [175].

Отже, як бачимо, необхідність законодавчого закріплення нового кола завдань, обумовлює потребу у визначенні нових правоохоронних функцій держави, функцій органів внутрішніх справ, міліції та місцевої міліції, вдосконалення чинних механізмів правозастосування.

Проте, слід звернути увагу на те, що функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів, які є частиною апарату держави і відбиваються у компетенції, предметі ведення, правах і обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними [123, с. 47].

Цікавою позицією є перелік правоохоронних функцій, який запропоновано М.І. Мельником та М.І. Хавронюком, які розподіляють усі правоохоронні функції на головні, другорядні та допоміжні.

До головних правоохоронних функцій відносять: профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); захисну (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності; оперативно-розшукову; розслідування злочинів; судового розгляду справ; розгляду справ про адміністративні правопорушення; розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (іншими словами, розгляд справ про адміністративні правопорушення вчинені юридичними особами або громадянами-підприємцями); виконання вироків, рішень, ухвал і постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів.

До другорядних та допоміжних функцій відносяться: контрольна (наглядова); дозвільна (надання дозволів на здійснення певної підприємницької діяльності, у тому числі підприємницької, або вчинення

певних дій); правороз'яснювальна (у тому числі функція подання правової допомоги); аналітична та/або методична; інформаційна (інформування інших державних органів, у тому числі правоохоронних); нормотворча (з правом видання актів міжвідомчого характеру; координаційна [176, с. 14].

З числа функцій держави по забезпеченню правопорядку необхідно виокремити функції міліції. Наразі ці функції визначені Законом України "Про міліцію" як: адміністративна; оперативно-розшукова; кримінально-процесуальна; профілактична; виконавча; охоронна [3].

Щодо діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, на базі яких буде формуватись місцева міліція, то у її складі служба охорони громадського порядку має спеціальні завдання, що характеризують її діяльність як наглядову у всіх встановлених законом правових формах і здійснювану відповідними методами [177, с. 11].

На нашу думку, органом міліції слід вважати спеціальний уповноважений орган внутрішніх справ, на який покладено міліцейські (поліцейські) функції. Вони є суттєво вужчими від функцій державного управління в галузі внутрішніх справ. Крім цього, підрозділи міліції є основною частиною органів внутрішніх справ, через яку держава здійснює управління громадським порядком.

Існуючий перелік завдань та функцій ОВС визначено ще станом на 1990 рік. Лише з початком процесу створення місцевої міліції розпочалися зміни у розподілі функцій та повноважень органів міліції. Проте, сьогодні законодавець визначив лише порядок утворення органів місцевої міліції та неповною мірою визначив їх структуру, залишаючи багато невирішених проблем. Причому вони пов'язані з незавершеністю всіх етапів адміністративної реформи.

Правовий статус органів місцевої міліції підлягає конкретизації. Із вирішенням питань розподілу повноважень органів державного управління та місцевого самоврядування в галузі охорони громадського порядку, слід вирішити багато проблемних питань, таких як визначення статусу органу

місцевої міліції, статусу керівника та службовця органу місцевої міліції тощо.

Вказані функції органів внутрішніх справ на місцевому рівні реалізуються в сукупності з їх тактичними діями, які полягають у застосуванні певних форм і методів безпосередньої охорони громадського порядку і безпеки, запобіганні і припиненні правопорушень, забезпеченні надійного захисту життя, здоров'я, прав та свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних чи інших антигромадських посягань. [178, с. 57].

За умов сучасного нормативно-правового регулювання, місцева міліція є в єдиній системі МВС України. Тому, крім основних завдань, завдань з надання послуг місцевому населенню, було б доцільно визначити додаткові завдання та функції місцевої міліції.

Отже, на нашу думку, доцільно віднести до переліку основних завдань місцевої міліції та формально закріпити на нормативному рівні завдання з надання соціальних послуг на договірній основі. Вони повинні реалізовуватись шляхом здійснення функцій поліцейського сервісу. Такі функції теж повинні бути визначені в нормативно-правових актах (наприклад, забезпечення охорони громадського порядку під час культурно-масових заходів, охорона установ, охорона громадського порядку і відповідних правил в місцях торгівлі та громадського харчування тощо). Проте їх коло не повинно бути вичерпним. Специфіка місцевості, населення та їх потреб можуть вимагати отримання різних послуг збоку ОММ. Тому, на наш погляд, в Законі України “Про поліцію” доцільно визначити лише в загальному поняття функцій поліцейського сервісу, а їх перелік встановлювати на договірній основі між ОМС та МВС України.

Аналізуючи правове положення органів місцевої міліції, необхідно зупинитись на проблемах, які ускладнюють процес формування ОММ. Зокрема, утворення місцевої міліції проводиться за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі спільного подання місцевих державних

адміністрацій та виконавчих комітетів рад, погодженого з Міністерством внутрішніх справ України. Між тим у районних та обласних радах виконавчих комітетів немає. Це дає підстави припускати, що місцева міліція буде створюватися в окремих територіальних громадах, тобто в селах, селищах та містах. Однак в такому разі на території кожного району, а тим більше області може виникнути кілька десятків підрозділів місцевої міліції. Це зумовлює потребу у розмежуванні компетенції між ними.

На нашу думку, у зв'язку із створенням нових підрозділів необхідне більш чітке законодавче визначення порядку їх утворення, організаційної структури, системи підпорядкування.

Із запропонованих раніше законопроектів впливає, що місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування нібито зобов'язані створювати підрозділи місцевої міліції і фінансувати їх за рахунок місцевих бюджетів. На наш погляд, це не узгоджується із ст.ст. 26, 38 Закону України “Про місцеве самоврядування” [77], де органам місцевого самоврядування надається право, а не ставиться в обов'язок створення підрозділів місцевої міліції. Може виникнути ситуація, коли у відповідних органів місцевого самоврядування не вистачить коштів місцевого бюджету для утримання необхідного штату місцевої міліції, що негативно впливатиме на стан забезпечення громадської безпеки і громадського порядку.

Як зазначено вище, місцева міліція утворюється на базі підрозділів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції України, патрульної служби міліції та служби дільничних інспекторів міліції. Проте незрозуміло, створюються ці підрозділи шляхом розширення штатів вже існуючих підрозділів у складі державної міліції чи окремо, поряд з ними.

Пунктом 3 указу Президента України від 22.01.2001 р. № 29/2001 “Про утворення місцевої міліції” [71] визначено, що місцева міліція виконує свої завдання у взаємодії з іншими підрозділами ОВС, проте не визначено завдань, прав та обов'язків працівників місцевої міліції, відмінних від завдань, прав та обов'язків працівників державної міліції. Таким чином,

виникає ситуація, коли одні й ті самі завдання у межах однієї території будуть виконувати різні, але аналогічні державні органи з однаковим колом повноважень їх працівників. Це неминуче призведе до паралелізму, дублюванню в їх діяльності.

Тому, на наш погляд, завдання і функції, покладені чинним законодавством на міліцію, слід розподілити між міліцією та місцевою міліцією. Зокрема:

1) покласти на останню завдання з охорони і забезпечення громадського порядку, захист власності від злочинних посягань і участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння органам місцевого самоврядування та іншим державним органам у виконанні покладених на них законом обов'язків, надання інших соціальних послуг місцевому населенню на договірній основі;

2) зосередити місцеву міліцію на виконанні таких функцій як адміністративна та профілактична, включити до їх переліку функцію поліцейського сервісу;

3) розмежувати поняття місцевої міліції та міліції громадської безпеки, для приведення загальної системи МВС до структури, яка відображатиме функції її елементів.

Згідно ст.ст. 26, 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [77], головним змістом діяльності місцевої міліції є діяльність дільничних інспекторів. Адже відповідні ради фактично мають право затверджувати і звільняти останніх. Проте, положення, які регламентують діяльність ДІМ чітко не визначають їх ролі в організації охорони громадського порядку та не надають в цьому напрямі їм чітких повноважень.

На нашу думку, необхідно визначити в окремому законі повноваження працівників місцевої міліції та інші організаційні питання, що стосуються діяльності цього органу та його працівників.

Крім цього й самі поняття “міліція” та “місцева міліція” є дещо некоректними. На думку Н.А. Пелиха необхідність перейменування міліції на

поліцію обумовлена прийняттям Україною ряду міжнародно-правових зобов'язань у сфері забезпечення прав людини і громадянина. Введення в дію міжнародних стандартів передбачає всебічне використання в чинному законодавстві цивілізованої термінології з метою запобігання виникненню непорозуміннь з приводу загальновизнаної термінології [179, с. 518].

Тому доцільно вирішити питання про зміну назв відповідно на “поліцію” та “місцеву поліцію”. 73,9 % респондентів під час опитування підтримали таку пропозицію (Додаток А).

Важливим питанням в процесі формування місцевої міліції є вирішення проблеми фінансування ОММ. Одним із шляхів її вирішення могло б бути внесення змін до статей 88-91 Бюджетного кодексу України [180]. Суть цих змін полягає в тому, що утримання місцевої міліції, яка входить до складу органів внутрішніх справ України, здійснюватиметься за рахунок коштів місцевих бюджетів. Проте, на нашу думку, з огляду на ст. 143 Конституції України [1], така пропозиція не враховує вимог ст. 85 Бюджетного кодексу України, згідно з якою держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Крім того, згідно з цією статтею забороняється планувати та здійснювати видатки, не віднесені цим Кодексом до місцевих бюджетів, та здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів [180].

З урахуванням того, що забезпечення громадського порядку і громадської безпеки є завданням держави, відповідні повноваження, закріплені за органами місцевого самоврядування у цій сфері, є делегованими. Отже сучасне адміністративно-правове регулювання цього питання виглядає скоріше як намагання держави перенести тягар бюджетних

видатків і відповідальності за підтримання правопорядку на місцеве самоврядування, а не як стимул до місцевої ініціативи й самоорганізації.

Покладення на місцеве самоврядування обов'язку утримувати підрозділи місцевої міліції за рахунок місцевого бюджету потребує суттєвої зміни бюджетної політики держави і відповідного збільшення дохідної частини місцевих бюджетів. На наш погляд, вирішення проблеми шляхом розширення податкового тиску, за умов сучасного податкового законодавства, не є доцільним. Хоча комплексне реформування податкової системи, шляхом збільшення кошика доходів бюджетів місцевого самоврядування, змогло б частково вирішити цю проблему. Загалом, існування місцевих податків і зборів відповідає, в першу чергу, інтересам територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування, оскільки такі платежі є виключно їх фінансовою базою. Виходячи з цього, метою введення місцевих податків і зборів є забезпечення місцевих органів влади коштами, необхідними для здійснення їх завдань і функцій, що перебувають у їх самостійному розпорядженні і концентруються у відповідних бюджетах [181, с. 374].

До здійснення податкової реформи в Україні, на наш погляд, для формування місцевої міліції, необхідно збільшити відсотки відрахувань до місцевих бюджетів із загальнодержавних податків, що розподіляються між Державним і місцевими бюджетами. Відповідні зміни повинні враховуватись вже при підготовці бюджетної резолюції на наступний бюджетний рік, а рішення органів місцевого самоврядування про створення місцевої міліції можуть набувати чинності не раніше, як з початку року, наступного за роком прийняття рішення. На думку М.Я. Петренка: “При цьому слід враховувати суттєву обставину: якщо вважати місцеву міліцію факультативною (а для цього є достатньо підстав), треба чітко додержуватись пропорційності при розподілі бюджетних асигнувань між тими місцевостями, де прийнято рішення про створення місцевої міліції, і там, де такі рішення не прийняті” [174, с. 91].

Тому, слід врегулювати ці питання на нормативному рівні, шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Прийняття Закону України “Про поліцію”, потребує внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України (зокрема, внесення змін до ст. 101 Кодексу та визначення статусу органу місцевої міліції як органу дізнання) [182], Кодексу України про адміністративні правопорушення (зокрема, визначення компетенції органів місцевої міліції, начальників та заступників начальників ОММ, працівників підрозділів місцевої міліції щодо права складати протоколи, розглядати та приймати рішення по справах про адміністративні правопорушення) [183] тощо.

Аналізуючи сучасний стан правоохоронної системи в Україні, ми приходимо до висновку про необхідність системного, комплексного її реформування. Реалізація ідеї створення місцевої міліції сприятиме упорядкуванню взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, дасть можливість органам місцевої влади цілеспрямовано впливати на криміногенну обстановку і, залежно від останньої, визначати чисельність та склад місцевої міліції, стратегію і тактику її використання. Проте, для досягнення таких цілей слід вирішити проблеми організаційно-правового, фінансового характеру та проблеми ресурсного забезпечення.

Діяльність місцевої міліції повинна здійснюватись на підставі програми профілактики злочинів та інших правопорушень, яка має базуватись на основі чинних бюджетів, аналізу криміногенної обстановки, соціально-економічних факторів та наявних сил і засобів, і повинна розроблятися з ініціативи місцевих органів влади та самоврядування. Ці програми є комплексом відповідних заходів усіх суб'єктів, залучених до організації охорони громадського порядку, зокрема органів влади.

Таким чином, з метою створення місцевої міліції, необхідно вирішити питання законодавчого закріплення за місцевими органами влади компетенції у сфері управління місцевою міліцією, створення стабільних

фінансових надходжень у місцеві бюджети, оптимізувати управлінські структури зі зміною системи обслуговування, рівні управління РВВС, МВВС та (ГУ)УМВС; вдосконалити адміністративне, кримінальне та кримінально-процесуальне законодавство; змінити пріоритетні напрямки діяльності міліції, функції служб та підрозділів і критерії їх оцінки; розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку.

2.2. Правова характеристика елементів і рівнів адміністративно-правового регулювання та організації діяльності органів місцевої міліції

В результаті визначення і розмежування завдань та функцій міліції та місцевої міліції, слід належну увагу приділити питанням їх структури.

З погляду загальної теорії систем, структура – це тільки сукупність зв'язків та відносин між елементами; сам набір елементів та їх властивості розглядаються окремо [184].

У науковій літературі структура визначається як “будова та внутрішня форма організації системи, що виступає як єдність сталих взаємозв'язків між її елементами” [185, с. 395]. В більш скороченому варіанті структура – це сукупність взаємопов'язаних елементів [186, с. 28].

На нашу думку, діяльність об'єднаних у визначену організаційну структуру суб'єктів управління, яка спрямована на вирішення практичних проблем, досягнення цілей, шляхом реалізації певних функцій, на визначених принципах та при застосуванні відповідних методів, визначає зміст адміністративно-правового регулювання діяльності.

Невпорядкованість структури створює загрозу виникнення проблеми подвійного підпорядкування. Так вважають 57,7 % респондентів, в ході проведеного нами опитування (Додаток А).

В сучасних умовах важливо зосереджувати увагу на рівнях формування рішень, питаннях делегування повноважень щодо прийняття управлінських рішень в системі ОВС, проблематиці суб'єктності рішень та ефективності прийняття рішень на регіональному рівні [187, с. 29].

Досліджуючи правові аспекти формування безперервного та цілеспрямованого впливу на діяльність службовців ОММ, з метою виконання ними визначеної законом компетенції, можна виявити наявність цілої низки рівнів та елементів адміністративно-правового регулювання. Дуалізм правової природи ОММ зумовлює запровадження рівнів адміністративно-правового регулювання у процесі формування органів місцевої міліції (державного та самоврядного). У свою чергу, державний та самоврядний рівні можуть обумовлювати власні ієрархічні структури підвідомчості.

Характеризуючи державний рівень адміністративно-правового регулювання, пропонуємо виділити наступні його види:

- а) вищий;
- б) центральний;
- в) місцевий.

Вищий державний рівень адміністративно-правового регулювання та організації діяльності ОММ включає в себе такі елементи:

1. Верховна Рада України :

- здійснює прийняття законів (адміністративно-правове регулювання діяльності ОММ на цьому рівні вимагає прийняття низки законів України, зокрема Закону України “Про поліцію” та інших змін до чинного законодавства);
- затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за його виконанням, приймає рішення щодо звіту про його виконання (прийняття Закону України “Про Державний бюджет України” та змін до Бюджетного Кодексу України);

- затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Міністерства внутрішніх справ України (існує потреба в прийнятті Закону України “Про загальну структуру органів внутрішніх справ”).

2. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов’язковими до виконання на території України, в тому числі і для ОММ.

3. Кабінет Міністрів України:

- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

- здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

- утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [1].

Центральний та місцевий державні рівні пропонуємо визначити, у відповідності до Закону України від 10 січня 2002 року “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” [72] Проаналізувавши цю структуру, спробуємо систематизувати органи внутрішніх справ за елементами.

Центральний рівень, включає такі елементи:

1) Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління. Указ Президента України від 17 жовтня 2000 року “Про положення про Міністерство внутрішніх справ України” визначив його основні завдання, серед яких є, зокрема:

- організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від

протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;

- організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху;

- підготовка органів внутрішніх справ та внутрішніх військ для інтеграції України до Європейського Союзу тощо [188].

2) Державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України. Зокрема:

- Департамент громадської безпеки МВС України – провідний підрозділ у структурі Міністерства внутрішніх справ України з питань охорони громадського порядку та громадської безпеки. Серед основних завдань ДГБ слід виділити ті, що стосуються функціонування підрозділів, які будуть формувати органи місцевої міліції, зокрема:

- організація та забезпечення правопорядку, попередження і припинення правопорушень на вулицях та в інших громадських місцях, розкриття злочинів;

- удосконалення структури, організаційних основ, форм і методів роботи підрозділів охорони громадського порядку органів внутрішніх справ України;

- проведення перевірок оперативно-службової діяльності підпорядкованих підрозділів, уживання заходів з метою усунення недоліків у їх роботі;

- здійснення аналізу, обліку і контролю за виконанням адміністративно-правозастосовчих функцій у повному обсязі;

- забезпечення та зміцнення дисципліни і законності в діяльності підрозділів міліції, підпорядкованих ДГБ, високої культури їх працівників у роботі та уважного ставлення до громадян [189].

- Департамент Державної автомобільної інспекції – підрозділ у структурі МВС України, який відповідає за організацію функціонування

дорожньо-патрульної служби ДАІ, підрозділи якої формуватимуть органи місцевої міліції [190].

- Інші Департаменти МВС України.

Місцевий рівень адміністративно-правового регулювання та організації діяльності ОММ, включає в себе елементи регіонального та локального масштабу:

1. Регіональні та місцеві органи внутрішніх справ:

- головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті;

- міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;

- підрозділи судової міліції;

- з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ;

- навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

2. Місцеві державні адміністрації.

Місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з Міністерством внутрішніх справ України. Закон України від 9 квітня 1999 року “Про місцеві державні адміністрації” визначає, що місцева державна адміністрація, в межах своїх повноважень, здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Серед основних завдань та повноважень в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян місцевих державних адміністрацій є:

- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

- взаємодія з органами місцевого самоврядування;

- подання в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня пропозицій щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, даних про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;

- забезпечення здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

- здійснення разом з відповідними виконавчими органами рад підготовки і внесення в установленому порядку на розгляд ради пропозицій, погоджених з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, щодо утворення, реорганізації або ліквідації місцевої міліції, чисельності її працівників згідно з нормативами, затвердженими Міністерством внутрішніх справ України, витрат на утримання та матеріально-технічне забезпечення діяльності місцевої міліції, навчання її працівників, створення для них необхідних житлово-побутових умов [191].

Охарактеризувавши державний рівень адміністративно-правового регулювання та організації діяльності органів місцевої міліції, слід визначити самоврядний рівень. На підставі аналізу Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [77], до цього рівня слід віднести такі елементи:

- 1) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 2) міські ради, виконавчі органи міської ради та міський голова;
- 3) сільські, селищні ради, виконавчі органи сільської, селищної ради, голова сільської, селищної ради;
- 4) територіальні громади;
- 5) органи самоорганізації населення.

Характеристика цього рівня доповнюється такими положеннями:

- у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету;

- територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову;

- у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради здійснює сільський голова одноособово;

- асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування [77].

Узагальнюючи вимоги Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, можна систематизувати та виділити такі основні повноваження (компетенцією) ОМС та їх виконавчих органів щодо організації діяльності ОММ:

- утворення, реорганізація або ліквідація, за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі місцевої міліції;
- внесення в установленому порядку до відповідних органів внутрішніх справ пропозицій та погодження призначення на посади і звільнення з посад керівника місцевої міліції, начальників структурних підрозділів і дільничних інспекторів цієї міліції, пропозицій щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності;
- внесення на розгляд відповідної ради пропозицій про введення або скорочення посад працівників місцевої міліції;

- вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу органів внутрішніх справ [77].

Самостійним елементом самоврядного рівня виступає сільський, селищний, міський голова. Щодо його повноважень, то він:

- забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, організацію охорони громадського порядку і громадську безпеку на відповідній території, дотримання законності та належну організацію роботи місцевої міліції;

- вносить до головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад працівників місцевої міліції, їх заохочення або притягнення до відповідальності [77].

Крім зазначених вище повноважень, слід вказати на специфічні функції районних та обласних рад, які впливають на організацію процесу фінансування ОММ, зокрема щодо:

- затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;

- розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення [77].

Місцеві бюджети, відповідно до чинного законодавства, мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. При забезпеченні збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів не враховуються вільні залишки бюджетних коштів. У разі коли вичерпано можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування

наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій [77].

Держава зобов'язана фінансувати у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою [77].

Стаття 21 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає, що обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану [77].

З огляду на це, вважаємо за доцільне передбачити в Законі України “Про поліцію”, що у випадках введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи на окремій її території, органи місцевої міліції переводяться на фінансування за рахунок Державного бюджету України та підпорядковуються начальнику регіонального управління МВС України .

Характеристика рівнів адміністративно-правового регулювання та організації діяльності ОММ та їх елементів дає підстави вважати, що для забезпечення комплексного підходу до процесу реформування галузі внутрішніх справ, складовою частиною якого є етапи формування органів місцевої міліції, необхідно збалансувати систему ОВС.

Протягом останнього часу реформування системи МВС здійснюється з метою вдосконалення такої структури в напрямі скорочення апарату управління, зменшення адміністративного тиску. Проте, на наш погляд,

система залишається неповороткою, немобільною, надмірно навантаженою адміністративним тиском, застарілою як щодо структури, так і щодо форм та методів її діяльності.

Для вирішення цієї проблеми слід комплексно підійти до процесу реформування. Насамперед, необхідно чітко визначитись із поняттям галузі “внутрішніх справ”, що змінить підхід до процесу реформування органів внутрішніх справ, дозволить конкретизувати врегулювання суспільних відносин у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки громадян, призведе до системного підходу в реорганізації системи державного управління. Така реформа є необхідною, що підтверджують 71,2 % опитаних, які вважають, що система організації охорони громадського порядку міліцією не відповідає сучасним вимогам (Додаток А).

З метою приведення структури ОВС до оптимальної форми, слід вирішувати проблему чіткого розподілу повноважень між рівнями управління. Зменшення цих рівнів, адміністративного тиску на нижчу ланку ОВС, 70,4 % опитаних, в ході дослідження, вважають запорукою покращення якості власної роботи (Додаток А).

Цим шляхом пішли німецькі правоохоронці, які постійно модернізують свою діяльність. 2006 рік для них став роком реформ і нових вимог. Донедавна поліція Баварії мала чотири рівні організації – державну, поліцей-дирекцію (міська) і поліцей-інспекцію (районна). Два роки тому керівництво поліції вирішило реформувати загальну систему поліції. До реформ німці підійшли виважено, обміркувавши все до дрібниць. Було вирішено розформувати поліцей-дирекції (міські управління), а працівників направити на місця, у поліцей-інспекції, щоб вони виконували не управлінські, а виконавські функції.

Таким чином правоохоронці Баварії зміцнили органи, що безпосередньо працюють із населенням, і значно скоротили витрати на забезпечення керівників. До особового складу поліцей-дирекції поставились з увагою. Ці офіцери зараз займають на місцях відповідальні посади, їх не перевели на

службу в інші міста. Переглянуто функціональні обов'язки поліцейських – вони орієнтовані на профілактику злочинів, аналітичну роботу [192, с. 14].

Крім цього, на нашу думку, процес реформування галузі внутрішніх справ та формування місцевої міліції в Україні доцільно було б здійснити розширюючи поняття галузі внутрішніх справ. Для цього необхідно вдосконалити структуру елементів центрального та місцевого рівнів адміністративно-правового регулювання та організації діяльності ОВС. Тоді структура МВС України могла б набути такого вигляду:

1. Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління. Очолюється міністром внутрішніх справ (політична фігура – член Кабінету Міністрів); його заступники – начальники департаментів МВС України. МВС координує, регламентує діяльність ОВС, визначає нормативну чисельність, структуру ОВС, здійснює контроль.

2. Державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, серед яких основними слід вважати:

- Головний штаб (координаційний центр);
- Департамент кадрового забезпечення;
- Департамент внутрішньої безпеки;
- Департамент кримінальної поліції (в його складі Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю);
- Департамент транспортної поліції;
- Департамент громадської безпеки та у справах місцевої поліції;
- Департамент судової поліції;
- Департамент досудового слідства та експертизи;
- Департамент внутрішніх військ;
- Департамент державної служби охорони;
- Департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;
- Департамент фінансового та ресурсного забезпечення.

Доцільно вирішити питання щодо можливості реорганізації, утворення і включення до системи МВС України Департаменту податкової поліції, Департаменту Державної прикордонної служби, Департаменту з питань надзвичайних ситуацій. Проте, ці питання потребують додаткового дослідження.

За такої системи, на наш погляд, вирішуються наступні проблеми:

1) Вивільняються від міліцейських функцій підрозділи, яким вони не властиві, а саме:

- досудове слідство;
- експертно-криміналістичні підрозділи;
- паспортні та міграційні служби;
- Державна служба охорони.

2) Підрозділи, які виконують міліцейські функції згруповані за напрямами діяльності:

- кримінальна міліція;
- місцева міліція;
- міліція громадської безпеки;
- транспортна міліція;
- судова міліція;

3) Внутрішня безпека МВС України – стає неміліцейським підрозділом, що усуває певні протиріччя стосовно функцій цього підрозділу.

4) Зберігається статус і структура внутрішніх військ.

За таких умов система органів внутрішніх справ, які виконуватимуть міліцейські (поліцейські) функції – це:

1. Департаменти поліції МВС України.

2. Головні комісаріати поліції Головних регіональних та регіональних управлінь МВС України в АРК, в областях, м. Києві та м. Севастополі. В їх складі:

- Управління по боротьбі з організованою злочинністю.
- Управління кримінальної поліції.

- Управління поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції.
- Управління судової поліції.

В складі Управлінь поліції:

- Міські, районні комісаріати, окремі підрозділи кримінальної поліції.
 - Відділи, сектори і пункти місцевої поліції при комісаріатах кримінальної поліції.
 - Відділи, сектори, окремі підрозділи судової поліції.
 - Відділи, сектори, окремі підрозділи поліції громадської безпеки.
3. Лінійні управління, відділи, сектори, пункти поліції на транспорті.
 4. Навчальні заклади МВС.

На першому етапі реформування реалізація права органів місцевого самоврядування (територіальних громад), щодо створення та ліквідації органів місцевої поліції, не повинна призводити до їх реструктуризації, а зводиться лише до питань делегування управлінських повноважень та зміни порядку фінансування.

Можна було б привести структуру підрозділів міліції громадської безпеки у відповідність до структури місцевої міліції, ці підрозділи назвати місцевою міліцією, привести штатну чисельність у відповідність, налагодити вертикальні та горизонтальні зв'язки в системі управління, комунікації та інформаційне забезпечення діяльності. Але і за таких умов виникатиме ряд проблем:

- 1) підрозділи дозвільної системи та ліцензування не включені до підрозділів ОММ на нормативному рівні;
- 2) підрозділи міліції особливого призначення (МОП) “Беркут” виконують ряд функцій, серед яких надання допомоги підрозділам кримінальної міліції, підрозділам по боротьбі з організованою злочинністю, допомоги слідчо-оперативним групам тощо, в зв'язку з чим вони не можуть вийти з прямого підпорядкування начальника регіонального управління;
- 3) підрозділи конвойної служби та ізолятори тимчасового тримання для затриманих та взятих під варту осіб не можуть бути передані до ОММ,

оскільки виконання ними своїх функцій, безпосередньо пов'язане з діяльністю підрозділів кримінальної міліції;

- 4) Департамент Державної автомобільної інспекції, до складу якого відноситься дорожньо-патрульна служба, здійснює частину функцій, які вимагають залишення її в структурі регіональної міліції.

Для вирішення цих проблем, на нашу думку, доцільним є розмежування понять міліції громадської безпеки та місцевої міліції. Більше того, вважаємо, що таке розмежування можна здійснити з огляду на поняття громадської безпеки. Адже, громадська безпека включає в себе такі відносини, які попереджують або усувають шкідливі для життя та здоров'я наслідки, котрі можуть бути заподіяні в результаті дій людей або штучним, або природнім джерелом підвищеної небезпеки [193, с. 21]. Тобто, основною сферою функціонування місцевої міліції буде охорона громадського порядку, а підрозділів міліції громадської безпеки – забезпечення громадської безпеки. Фінансування місцевої міліції, на першому етапі реформування, слід здійснювати за рахунок коштів Державного бюджету України.

Державну політику щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, на наш погляд повинен здійснювати Департамент громадської безпеки. Тому підрозділи ДАІ слід віднести до ДГБ, і через них здійснювати нагляд за діяльністю дорожньо-патрульної служби ОММ, видавати обов'язкові до виконання приписи щодо усунення недоліків у роботі цих служб, проводити навчання та інструктажі працівників служби ДПС місцевої міліції.

За таких умов, структура поліції громадської безпеки могла б прийняти такий вигляд:

- Департамент поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції.
- Управління поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції Головного комісаріату поліції.
- Відділи, сектори та окремі підрозділи поліції громадської безпеки (ДАІ (в т.ч. дорожньої поліції), дозвільної системи та ліцензування).
- Стройові підрозділи МОП “Беркут”, конвойної служби поліції.

- Ізолятори тимчасового тримання затриманих і взятих під варту осіб.

Структура місцевої поліції в такому варіанті виглядатиме так:

- Департамент поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції.
- Управління поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції при Головних комісаріатах поліції.
- Управління, відділи, сектори, пункти при міських, районних комісаріатах кримінальної поліції.
- Стройові підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульної служби міліції.
- Приймальники-розподільники, спеціальні приймальники для осіб підданих адміністративному арешту.

Окремо слід зупинитись на питанні перепрофілювання приймальників-розподільників для осіб, затриманих за бродяжництво. Їх сучасний статус, з огляду на дотримання прав і свобод людини, на даний час викликає сумнів. Роль органів місцевої влади в управлінні ними повинна бути збільшена, через соціальну спрямованість функцій цих установ. Основним призначенням таких приймальників повинно бути соціальна адаптація та надання допомоги особам, які не мають постійного місця проживання. Щодо функціонування приймальників-розподільників для неповнолітніх, то їх значення, як спеціальної установи ОВС, не викликає сумнівів.

Доцільним, на наш погляд, було б створення у відділах місцевої поліції секторів організації охорони громадського порядку, інспекції в справах дітей, підрозділів профілактики та адміністративної практики, підрозділів агітації і пропаганди тощо. На сектор організації охорони громадського порядку слід покласти функції аналітично-штабного підрозділу.

Утворення органу місцевої міліції, як зазначалось вище, здійснюється на підставі рішення ОМС, шляхом спільного подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів ОМС для узгодження МВС України. На наш погляд, орган місцевого самоврядування, який прийняв рішення про утворення місцевої міліції, повинен представити до МВС України проект

бюджетно-фінансового кошторису, який обґрунтовує можливість створення такого органу внутрішніх справ. Ми вважаємо, що МВС України повинно мати право відхилити подання через:

- невідповідність проекту встановленим вимогам та чинному законодавству;
- нездатність ОМС забезпечити середню оплату праці працівників міліції за нормативами чисельності персоналу ОММ;
- нездатність ОМС створити належну матеріально-технічну базу та забезпечити соціальні гарантії працівників місцевої міліції, визначені законодавством.

Для узгодження подання доцільно було б передбачити одночасне підписання адміністративного договору між МВС України та ОМС, в якому слід визначити питання делегування повноважень міністерством, питання взаємодії, координації діяльності, фінансування, відповідальності, соціальних гарантій тощо. На нашу думку, термін дії такого договору повинен встановлюватись не менше строку виконання повноважень відповідної Ради до моменту підписання іншого договору після обрання нового складу Ради або до другого їх засідання. При відсутності нового подання та проекту договору до другого засідання Ради дія попереднього договору може бути продовжена на строк виконання повноважень відповідною Радою, за умов відсутності апеляції збоку Міністерства внутрішніх справ України.

Крім цього договір міг би включати в себе питання організаційного характеру. Зокрема, наказ МВС України від 11.04.2005 року № 231 “Про заходи щодо подальшого вдосконалення охорони громадського порядку і безпеки громадян” вказує на необхідність організації охорони громадського порядку зональним методом, залучивши до цього членів громадських формувань, працівників охоронних структур [34].

Центральною службою, яка повинна організовувати ОГП є служба дільничних інспекторів міліції. Діяльність дільничного інспектора міліції є багатофункціональною (загальна та індивідуальна профілактика;

адміністративна; кримінально-процесуальна; організаційна; участь у наданні соціальної і правової допомоги населенню). Визначені функції, в свою чергу, дозволяють конкретизувати завдання (попередження правопорушень та їх припинення), яке спрямоване на забезпечення громадського порядку на певній території як основної мети діяльності дільничного інспектора міліції. Отже, сфера функціонування дільничного інспектора міліції висуває високі вимоги до суб'єкта цієї діяльності.

Слід зауважити, що в ОВС спеціалісти більшу частину трудового дня витрачають на виконання суто технічних функцій, що не потребують високої кваліфікації. Це відбувається тому, що під час скорочень управлінських апаратів звільнялися, як правило, технічні працівники. І багато хто вважає це правильним. Мовляв, вигідніше мати зайвого спеціаліста, ніж двох технічних працівників. Практика свідчить зовсім не так. Саме тому, спеціалістам доводиться друкувати довідки, розносити інформацію, вести облік документації. Великий паперовий потік, щоденна напруженість перетворюють кваліфікованого фахівця на технічного працівника, зайнятого впорядкуванням нескінченної кількості довідок, звітів, директив. Таке нераціональне його використання негативно позначається на розробленні перспективних проблем, що потребують тривалого й ретельного вивчення [194, с. 110]. Тому слід переглянути питання організаційно-штатного забезпечення підрозділів ОММ, зокрема служби дільничних інспекторів міліції. Окремі кроки з цього питання вже врегульовано на нормативному рівні [31].

Ми вважаємо, що робота дільничних пунктів ОММ в містах може бути організована наступним чином: три-чотири адміністративні дільниці повинні бути згруповані в одному дільничному пункті і утворювати адміністративну зону. Адміністративна зона очолюється старшим дільничним інспектором. Вона повинна обслуговуватись визначеною кількістю нарядів патрульної служби. 2-3 адміністративних зони повинні утворювати сектор охорони

громадського порядку, який обслуговується нарядами дорожньо-патрульної служби.

Завдання та функції дільничного інспектора міліції на наш погляд є достатньо добре визначені на нормативному рівні [28]. Організація роботи ДІМ є сформованою на підставі багаторічної практики і досвіду, проте застосування тих чи інших форм адміністративної діяльності дільничного інспектора потребує вдосконалення. Зокрема, аналізуючи форми зв'язків з громадськістю працівників служби ДІМ, в ході опитування нами виявлено тенденцію схильності до використання традиційних форм – участь громадян в роботі громадських формувань з охорони громадського порядку (26,2 %) та прийом громадян (37,4 %) (Додаток Б).

Робота дільничних інспекторів міліції є перевантаженою виконанням різнопланових завдань. Така універсальність, на нашу думку, може стати причиною недостатньої ефективності роботи служби.

Роботу дільничних інспекторів міліції доцільно було б організувати так, щоб дільничні пункти виконували роль чергових частин в адміністративній зоні. З цією метою слід забезпечити цілодобове несення служби 1 працівником адміністративної зони на дільничних пунктах, з розрахунку 4 дільничних інспектора та 4 помічника ДІМ на адміністративну зону. Служба повинна здійснюватись по змінах, за графіком, який дозволяє дотримуватись норм трудового законодавства. Для цього в адміністративній зоні повинні нести службу помічники дільничних інспекторів міліції. До повноважень помічників дільничних інспекторів міліції, на наш погляд, доцільно було б віднести завдання:

- постійного зв'язку з черговою частиною та інформування дільничних інспекторів міліції про стан оперативної обстановки на дільниці;

- прийому громадян на дільничному пункті та реагування на повідомлення про злочини та події, шляхом інформування чергових частин та дільничних інспекторів міліції;

- ведення службової документації на дільничному пункті;

- виконання обов'язків дільничного інспектора на час його відсутності (хвороба, відпустка, відрядження);
- підготовка інформаційних зведень за добу для інструктажу нарядів патрульної та дорожньо-патрульної служб;
- забезпечення охорони затриманих;
- забезпечення санітарного та протипожежного стану на дільничному пункті тощо.

На нашу думку, обслуговування адміністративної дільниці двома працівниками міліції є необхідним як з огляду на ефективність роботи, так і через необхідність забезпечення особистої безпеки. Більше того, у Статуті патрульно-постової служби міліції тактика дій передбачає необхідність залучення двох працівників міліції до заходів, пов'язаних із затриманням, перевіркою документів, доставленням до ОВС тощо [27]. Розширення повноважень помічників дільничного інспектора є необхідним для організації роботи дільничних пунктів як міні-райвідділів із цілодобовою роботою. Дільничний інспектор повинен працювати безпосередньо на дільниці, в той же час бути постійно проінформованим про стан оперативної обстановки на дільниці. Тому, основні завдання помічника дільничного інспектора спрямовані на функції оперативного інформування та роботу на дільничному пункті. Таким чином, зональним методом можна охопити всю територію органу місцевого самоврядування – міста.

Дещо іншою повинна бути організація органу місцевої міліції села (селища). Часто місцева рада зможе утримувати лише 1-2 працівників міліції. Тому органом місцевої міліції у незначних за чисельністю жителів населених пунктах, слід вважати пункти місцевої міліції (дільничні пункти). Ці пункти, на наш погляд, повинні бути в структурі підрозділів місцевої міліції районних-центрів або інших міст.

Функції підрозділів патрульної служби міліції та ДПС чітко визначені на нормативному рівні. Проте, потребують вдосконалення форми діяльності цих підрозділів. Щодо функцій дорожньо-патрульної служби на автошляхах, які

не охоплені діяльністю місцевої міліції, то вони повинні, на наш погляд, виконуватись дорожньою міліцією регіонального управління, досвід функціонування якої є в Україні.

Важливим аспектом організації діяльності органів місцевої міліції, як в питаннях організаційного, так і фінансового характеру, є розрахунок нормативного навантаження на працівників служб ОММ. Кількість особового складу повинна розраховуватись за обґрунтованими нормативами. Згідно з ними, на сьогоднішній день, один дільничний інспектор має обслуговувати 3 тисячі осіб міського чи 2,2 тисячі осіб сільського населення, на одного інспектора патрульної служби мусить припадати до 1,5 тисячі жителів, одним співробітником дорожньо-патрульної служби ДАІ обслуговується 15 кілометрів довжини дороги чи 1050 одиниць зареєстрованих у місті транспортних засобів [27; 28; 29].

Принагідно зауважимо, що вказані вище нормативи потребують уточнення, оскільки вони не можуть носити універсального характеру для всіх підрозділів місцевої міліції. Крім того, сьогодні, такі нормативи часто не дотримуються, з огляду на різні об'єктивні та суб'єктивні причини.

Так, станом на 01.01.2008 року штатна чисельність служби ДІМ районних відділів Львівського міського управління ГУМВС України у Львівській області становить 182 інспектори. Елементарний розрахунок дає підстави вважати, що при такій кількості дільничних інспекторів міліції кількість обслуговуваного населення становить 546 тисяч. Проте чисельність населення м. Львова чи не вдвічі більша.

Штатна чисельність Полку патрульної служби міліції м. Львова 448 інспекторів. Тобто чисельність обслуговуваного населення становить 672 тисячі. А якщо врахувати, що станом на 01.01.2008 року некомплект у службі становить 87 працівників, то кількість обслуговуваного населення за нормативами становитиме 541500 мешканців.

Тому, ми вважаємо, що такі нормативи повинні мати більш гнучкий характер, а також враховувати можливість змін, в залежності від стану оперативної обстановки та результатів діяльності підрозділу.

В зв'язку з цим, пропонуємо для визначення нормативного навантаження на 1 працівника служби використовувати формулу:

$$N=S \times K;$$

де, N – фактичне нормативне навантаження на 1 працівника служби;

S – стандартне нормативне навантаження;

K – коефіцієнт нормативного навантаження ($K=0,5 \div 1,5$);

Коефіцієнт нормативного навантаження повинен визначатись:

$$K=T-E;$$

де, T ($T=1 \div 1,5$) – тип населеного пункту (вид адміністративно-територіальної одиниці, густота населення, площа обслуговування, наявність сил інших правоохоронних органів, які залучаються до ОГП). Тобто, збільшення площі обслуговування та робота в сільській місцевості призводить до зменшення нормативного навантаження, а збільшення густоти населення та наявність сил інших правоохоронних органів, які залучаються до ОГП – до його збільшення).

E ($E=0 \div 0,5$) – рівень безпеки в громадських місцях та безпека дорожнього руху в населеному пункті (ефективність діяльності підрозділів місцевої міліції). Тобто, збільшення ефективності діяльності підрозділів, тобто зменшення кількості правопорушень, збільшення кількості їх припинення працівниками місцевої міліції, може бути підставою для збільшення нормативного навантаження у визначених межах, і навпаки).

На нашу думку, введення коефіцієнту E є необхідним для створення механізму стимулювання працівників місцевої міліції. Ефективність діяльності конкретного підрозділу визначається на підставі оцінки громадської думки та результатів його діяльності. Для відшукування додаткових ресурсів стимулювання ефективності діяльності працівників місцевої міліції начальник ОММ, у випадку встановлення можливості

збільшення нормативного навантаження на працівника міліції на підставі параметру Е, може ініціювати перед відповідною радою питання скорочення чисельності посад, із збереженням їх фінансування, для розподілу вивільнених коштів на збільшення оплати праці працівників підрозділу.

При розрахунку кількості співробітників за нормативним навантаженням, на наш погляд, у випадку визначення суми із десятими (сотими), кількість посад повинна округлюватись у бік збільшення.

З огляду на збільшення штатної чисельності працівників служби ДІМ, у зв'язку із введенням посад помічника дільничного інспектора міліції, необхідно переглянути стандартне нормативне навантаження, з врахуванням навантаження працівників, що перебуватимуть на цих посадах.

Важливу роль в організації діяльності ОММ повинен відігравати Департамент громадської безпеки (Департамент громадської безпеки та у справах місцевої поліції), який через свої підрозділи на регіональному рівні (управління Головного комісаріату поліції) повинен здійснювати керівництво підрозділами місцевої поліції, що фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України. Крім того, на Департамент повинні покладатись ще й такі функції як: координації діяльності місцевої поліції і поліції громадської безпеки (інших підрозділів регіональної поліції з питань охорони громадського порядку); розробки нормативного та здійснення правового забезпечення організації діяльності служб місцевої поліції та поліції громадської безпеки; здійснення вивчення, оцінки стану охорони громадського порядку на території України та окремих її регіонів.

Ми притримуємось позиції, що підрозділи кримінальної поліції, на першому етапі реформування, повинні створюватись із врахуванням необхідності прив'язки до сучасної системи адміністративно-територіального поділу держави, а ОММ функціонувати при цих органах внутрішніх справ. Таким чином, підрозділи кримінальної поліції формуватимуть районні, міські комісаріати кримінальної поліції (сучасні МРВВС). Вони разом з

підрозділами Департаменту досудового слідства та експертизи повинні забезпечити функціонування слідчо-оперативних та оперативних груп.

Така структура могла б створити належні передумови для утворення органів місцевої міліції, які будуть фінансуватися за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

У випадку реалізації права місцевих громад на створення органів місцевої міліції, які фінансуються за рахунок коштів місцевого самоврядування, виникають проблеми підпорядкованості сільських та селищних ОММ.

В цьому випадку доцільним було б вирізняти такі органи місцевої поліції:

- управління, відділи, сектори, пункти та окремі підрозділи місцевої поліції міста;
- сектори, пункти місцевої поліції села, селища.

У першому випадку органи та підрозділи місцевої поліції міста можуть, на підставі рішення ОММ, виводитись із прямого підпорядкування начальнику регіонального управління МВС України, за винятком виконання окремих функцій, щодо яких вони повинні залишатись в оперативному підпорядкуванні.

В другому випадку, доцільність створення самостійних органів місцевої поліції є сумнівною. Тому, органи місцевої поліції села (селища), при переведенні на фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів, повинні залишатись у прямому підпорядкуванні начальника Головного комісаріату поліції, начальника управління поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції, а також в підпорядкуванні відділу місцевої поліції міста – районного центру.

Таке вирішення проблеми підтверджується результатами опитування, проведеного в ході дослідження. Лише 29,6 % респондентів вважає за доцільне створення самостійних підрозділів місцевої міліції на рівні села (селища) (Додаток А).

У випадку створення відділу місцевої поліції міста-районного центру, який фінансується за рахунок коштів місцевих бюджетів, за рішенням відповідних рад, місцева поліція села (селища) може бути прямо підпорядкована такому органу місцевої поліції.

Крім зазначених органів, доцільно, на наш погляд, створювати спільні органи місцевої поліції асоціацій за рішенням кількох селищних, сільських рад.

Певною неузгодженістю нормативно-правових актів є те, що згідно п. 33 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування” на пленарних засіданнях обласних рад вирішується питання утворення за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі місцевої міліції, погодження призначення на посади і звільнення з посад керівника місцевої міліції та начальників структурних підрозділів цієї міліції й дільничних інспекторів міліції, внесення пропозицій щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності [77]. Проте, обласні ради не мають виконавчих комітетів і не представляють територіальну громаду, а лише є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Тому, доцільність створення обласних управлінь місцевої поліції, які будуть фінансуватись за рахунок коштів ОМС, повинна визначатись лише за умови прийняття рішення про створення такої місцевої міліції, всіма (або значною більшістю) територіальних громад. Але в такому випадку вплив на органи місцевої міліції з боку територіальних громад сіл, селищ, міст – районного значення буде суттєво зменшений. Дискусійний характер цієї проблеми підтверджується результатами опитування, лише 46,5 % опитаних вважають за доцільне створення підрозділів місцевої міліції на обласному (регіональному) рівні (Додаток А).

В разі прийняття відповідною радою рішення про ліквідацію місцевої поліції, яка утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування, цей орган повинен негайно переводитись на утримання за рахунок коштів Державного бюджету України і підпорядкований начальнику Головного комісаріату поліції Головного регіонального або регіонального управління МВС України в Автономній Республіці Крим, області, м. Києві та м. Севастополі.

Орган місцевого самоврядування повинен мати право прийняти рішення про передачу повноважень щодо органу місцевої поліції регіональному управлінню міліції громадської безпеки, з передачею всіх фінансових та матеріально-технічних ресурсів, а в окремих випадках повинен бути зобов'язаний здійснити таку передачу, згідно з вимогами чинного законодавства (наприклад, адміністративно-територіальна реформа з ліквідацією ОМС, воєнний стан тощо).

Отже, для приведення системи ОВС до структури, яка дозволить належним чином забезпечувати охорону громадського порядку, необхідно здійснити оптимізацію рівнів адміністративно-правового регулювання та організації діяльності органів місцевої міліції. Така оптимізація повинна відповідати вимогам чіткого розподілу завдань та функцій між елементами системи, призводити до зменшення рівнів управління, передбачати можливість реалізації прав територіальних громад на участь в організації ОГП через представницькі органи місцевої влади, шляхом розширення їх повноважень щодо місцевої міліції.

Крім цього необхідно забезпечити належну організацію роботи служб ОММ, зокрема вдосконалити систему організації громадського порядку зональним методом із забезпеченням нормативного навантаження на працівників місцевої міліції.

2.3. Проблеми взаємодії, координації та інформаційного забезпечення діяльності органів місцевої міліції

Функціонування ОММ вимагає розгляду комунікацій з усіма суб'єктами, які забезпечують правоохоронну функцію. На нашу думку, у випадку реалізації права ОМС на створення місцевої міліції, слід вирішити ті проблеми взаємодії і координації, які забезпечать:

А) належний стан охорони громадського порядку;

Б) єдину систему боротьби з правопорушеннями та злочинами на території обслуговування;

В) відповідний рівень контролю за діяльністю органів місцевої міліції;

Г) можливість реорганізації та ліквідації ОММ;

Д) реальну можливість впливу населення територіальних громад на ефективність діяльності міліції по охороні громадського порядку та забезпеченні безпеки громадян;

Е) чіткий розподіл функцій між підрозділами ОММ та іншими ОВС.

Категорія “взаємодія” є суттєвим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ. Щоб визначити суть об'єкта, необхідно виявити його закономірні взаємодії. Будь-який об'єкт може бути пізнаний лише в системі відносин і взаємодій з оточуючими явищами. Пізнання речей означає пізнання їх взаємодії, і, водночас, воно ж є результатом взаємодії між суб'єктом та об'єктом. Будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії з середовищем [195, с. 112].

Взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [196, с. 7].

Взаємодія визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи [197, с. 216]. Без відносно стійких зв'язків і без

взаємодії частин ціле (система) під впливом зовнішніх і внутрішніх дій розпалося б.

Управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів [198, с. 10]. Управлінська система, як і будь-яка система, характеризується наступними ознаками: наявність елементів системи, взаємозв'язком цих елементів [199, с. 5].

Координація – це функція управління, змістом якої є забезпечення впорядкованих взаємозв'язків і взаємодій між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління, з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [200, с. 76-77].

На думку В.М. Плішкіна: “Координація в органах внутрішніх справ – це управлінська діяльність, спрямована на узгодження функціонування елементів системи органів внутрішніх справ у режимі, який забезпечує найефективніше досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи” [12, с. 505].

Отже, зміст поняття “координація”:

- 1) це процес упорядкування системи з метою забезпечення, узгодженого функціонування її складових частин;
- 2) можлива лише за наявності поглибленої спеціалізації, розмежування компетенції;
- 3) вирішує проблеми диференціації та інтеграції складових частин системи;
- 4) є вирішальним у забезпеченні узгодженості дій із врахуванням об'єктивних зв'язків і залежностей між складовими частинами системи;
- 5) це воля учасників спільної діяльності, що підкоряється волі суб'єкта координації;
- 6) це об'єкти, що підлягають координації, не підпорядковані один одному, вони можуть бути взаємопов'язані між собою вирішенням загальних завдань (взаємодіяти) чи діяти самостійно;

- 7) координаційне регулювання відбувається за різними напрямками: права та обов'язки, функції та компетенції співвиконавців, методи, форми, час і послідовність проведення дій;
- 8) забезпечує, як правило, загальну узгодженість дій складових елементів на попередніх етапах діяльності [201, с. 103].

Зв'язки безпосереднього (субординаційного) управління та координування належать до управлінських взаємозв'язків [202, с. 99]. Забезпечення охорони громадського порядку зумовлює необхідність узгодженої взаємодії між виконавцями цієї функції, і, відповідно, координаційного впливу на ОВС. При цьому зміст координаційного впливу залежить від характеру взаємовідносин ОВС та координуючого органу. Зокрема, Кабінет Міністрів України, МВС України координують діяльність ОВС за допомогою владних розпоряджень. Тобто, такі відносини є субординаційними.

ОММ не підпорядковані органам місцевого самоврядування, тому останні здійснюють координаційний вплив у такій формі, при якій є рівність учасників, самостійність кожного з них. Координуючий орган, при цьому, виконуючи організаційно-рекомендаційні функції, має право здійснювати контроль за виконанням координаційних рішень. Такі відносини слід віднести до координаційних.

Як при субординаційних, так і при координаційних відносинах здійснюється управлінський вплив на ОВС. Однією з основних ознак такого впливу є наявність каналів зворотного зв'язку. Координуючі органи, здійснюючи організацію взаємодії суб'єктів, повинні отримувати від ОВС та брати до уваги необхідну інформацію для прийняття управлінського рішення. Тобто, об'єкт управління здатний реально впливати на рішення суб'єкта, при цьому, все ж таки, остаточне рішення приймає суб'єкт самостійно. Такі відносини називають реординаційними, найбільш важливою організаційно-правовою формою яких є взаємне інформування [203, с. 15]. При ній інформаційне забезпечення носить комунікативний

характер [204, с. 183]. Реординаційна взаємодія, таким чином, відіграє інформаційну роль у підготовці та коригуванні управлінського процесу і повинна розглядатись як допоміжна в механізмі субординаційних та координаційних зв'язків.

Систему комунікацій органів місцевої міліції складатиме сукупність елементів, задіяних в організації охорони громадського порядку та забезпеченні безпеки громадян. До цієї системи зв'язків за субординацією слід віднести Кабінет Міністрів України, МВС України та його департаменти, регіональні управління та їх підрозділи. Внутрішня субординація, на нашу думку – це відносини по вертикалі між органами, підрозділами та службами місцевої міліції, а також між працівниками місцевої міліції відповідних рангів.

За умов існуючого нормативного забезпечення діяльності ОММ взаємодія з органами місцевого самоврядування є координаційною, у формі реординаційних зв'язків.

В зв'язку з реформуванням системи МВС України, координаційна взаємодія виникає між органами місцевої міліції та:

- 1) іншими органами міліції;
- 2) Державною прикордонною службою;
- 3) митною службою;
- 4) підрозділами Міністерства з питань надзвичайних ситуацій;
- 5) внутрішніми військами;
- 6) органами Служби безпеки України;
- 7) органами санітарно-епідеміологічних служб тощо.

Особливо слід звернути увагу на організацію зв'язків з населенням як форму взаємодії місцевої міліції. Ці зв'язки виражені в адміністративному нагляді органів внутрішніх справ, гласних та негласних зв'язках з громадянами для забезпечення правоохоронної функції. Органи місцевої міліції повинні взяти на себе повноваження щодо організації навчання,

сприяння, контролю за участю громадян в охороні громадського порядку та державного кордону.

Важливою формою взаємодії є зв'язки з органами влади, які на території місцевої громади забезпечують правоохоронну функцію, зокрема:

- місцевими державними адміністраціями;
- судами;
- прокуратурою.

Система контролю за діяльністю ОММ формується, на нашу думку із:

- 1) внутрішнього контролю (в т.ч. внутрішня безпека);
- 2) громадського контролю;
- 3) судового контролю;
- 4) прокурорського нагляду.

Хоча сучасна система взаємодії в сфері охорони громадського порядку є достатньо відпрацьованою і має свої позитивні сторони, що підтверджується в ході опитування схвальною характеристикою 57% респондентів (Додаток А), все ж вона потребує вдосконалення.

Особливо це стосується форм комунікацій ОММ та ОМС. Оскільки органи місцевої міліції створюються на підставі рішень органів місцевого самоврядування та фінансуються з місцевих бюджетів, відповідальність за належне забезпечення охорони громадського порядку та безпеки громадян покладається на органи місцевого самоврядування. Постає проблема визначення доцільності існуючих форм комунікаційних зв'язків. Виникає необхідність субординаційних зв'язків між органами місцевого самоврядування та органами місцевої міліції. Ускладнює це завдання необхідність забезпечення єдності системи органів внутрішніх справ.

Підрозділи місцевої міліції повинні залишатись в єдиній системі органів внутрішніх справ. Це підтверджується результатами опитування, в якому 69 % опитаних дали ствердну відповідь. 52,3 % опитаних нами працівника служби ДІМ вважають найоптимальнішим варіантом сучасного формування

місцевої міліції відносно децентралізацію цих органів в системі МВС (Додаток Б).

Отже, на ОММ повинні розповсюджуватись нормативно-правові акти МВС України та Департаменту громадської безпеки, який повинен взяти на себе функції контрольно-наглядового органу:

- за цільовим використанням органами місцевого самоврядування коштів, які спрямовані з Державного бюджету України на діяльність місцевої міліції;

- за дотриманням нормативного навантаження на працівників органів місцевої міліції;

- за належним виконанням органами місцевої міліції нормативно-правових актів, які регламентують порядок проходження служби, статутів ОВС.

В окремих випадках, коли органи місцевої міліції залучаються як придані сили для участі в заходах, передбачених оперативними та спеціальними планами МВС України, Департамент громадської безпеки повинен виконувати роль координуючого органу управління.

За умов проведення запропонованих нами вище реформ, Департамент громадської безпеки повинен здійснювати правове забезпечення діяльності органів місцевої міліції та контроль за дотриманням нормативно-правових актів, які регламентують порядок організації охорони громадського порядку. Це здійснюється шляхом розробки нормативів, стандартів такої діяльності, на підставі науково обґрунтованих розрахунків та наукових досліджень в цій сфері. Департамент повинен координувати діяльність служб міліції громадської безпеки (МОП “Беркут” та ОММ; ДАІ та ДПС тощо).

Роль координуючого центру повинен відігравати Головний штаб МВС України, який готує управлінські рішення щодо координації всіх служб та підрозділів по боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку та державного кордону, здійснює постійне спостереження за станом оперативної обстановки в державі та в її регіонах, організовує роботу єдиної

системи чергових частин МВС України, контролює обліково-реєстраційну дисципліну тощо.

Департамент кадрового забезпечення МВС України повинен забезпечувати відбір кандидатів на службу до місцевої міліції, направляти на навчання, стажування, підвищення кваліфікації, вести обліки персоналу, здійснювати організаційно-штатну роботу, забезпечувати організацію бойової, фізичної, психологічної, медичної та службової підготовки кадрів міліції, вести облік дисциплінарної практики, вирішувати питання соціального та пенсійного забезпечення тощо. Щодо органів місцевої міліції, то їх кадрові апарати повинні бути складовою частиною централізованого апарату. Проте, керівники підрозділів по роботі з персоналом органів місцевої міліції, яка утримується за рахунок коштів ОМС, повинні перебувати в підпорядкуванні начальника місцевої міліції. Виникає проблема характеру субординаційних зв'язків між Департаментом кадрового забезпечення МВС та кадровим апаратом місцевої міліції, яка потребує подальшого дослідження.

Інші питання організації службової діяльності ОММ повинні передбачати управлінський вплив органів місцевого самоврядування через реалізацію заходів, передбачених договірними умовами, комплексними програмами та планами забезпечення ОГП.

Для характеристики взаємодії з ОМС нами визначено ряд специфічних ознак, якими наділятиметься місцева влада:

- органам місцевого самоврядування державою делегується частина повноважень управлінського характеру щодо місцевої міліції;

- ці повноваження є обмеженими, з урахуванням специфіки правоохоронної діяльності та доцільності збереження єдності системи МВС України;

- територіальні громади міст, через виконавчі структури органів місцевого самоврядування, наділяються значним колом повноважень, серед яких частково обмежене право призначати та звільняти начальника місцевої

міліції, визначати кількість працівників міліції, притягувати їх до дисциплінарної відповідальності, здійснювати контроль за діяльністю місцевої міліції, право користуватись послугами поліцейського сервісу на договірній основі (наприклад, запровадження міліцейського пункту в школі).

З цією метою між органом місцевого самоврядування та органом місцевої міліції необхідно укласти адміністративний договір, в межах чинного законодавства, який би закріплював вимоги до служб місцевої міліції, критерії оцінки їх діяльності, визначав порядок виділення відповідних коштів з місцевих бюджетів для фінансування виконання функцій, які там обумовлені, а також створення належних умов для служби та гарантії соціального захисту працівників місцевої міліції.

К.С. Бельський вважає, що адміністративний (поліцейський) договір – це угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, яка укладається сторонами в процесі і з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з протиправними посяганнями. За допомогою адміністративного договору норми адміністративного права визначають поведінку конкретних суб'єктів, здійснюється переведення абстрактних юридичних приписів в конкретні правовідносини [205, с. 758].

Характерними ознаками адміністративного договору є такі положення:

- це – угода, однією з сторін якої виступає орган поліції, тобто публічний орган, який здійснює поліцейську діяльність, а іншою стороною можуть виступати будь-які державні, муніципальні органи, установи і підприємства, незалежно від форм власності, громадські об'єднання, громадяни;
- це угода, яка відрізняється рівністю сторін;
- критерієм, який визначає поліцейський характер такого договору є відповідні публічно-правові цілі: охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, захист прав і свобод громадян, охорона окремих об'єктів тощо [205, с. 758].

Такий договір повинен узгоджуватись із МВС України з метою:

- дотримання вимог чинного законодавства;
- дотримання нормативів МВС України щодо кількості особового складу;
- розрахунку сил та засобів, які повинні залучатись до дій в межах планів комплексного використання сил та засобів по охороні громадського порядку, спеціальних та оперативних планів;
- контролю за діяльністю ОММ;
- визначення розмірів дотацій та субвенцій держави на охорону громадського порядку місцевій владі.

Щодо критеріїв оцінки діяльності ОММ, то, на нашу думку, вони повинні мати універсальний характер для всієї системи ОВС, проте окремі вимоги можуть передбачатися і в умовах договору.

Аналізуючи наукові дослідження в цьому напрямі, ми погоджуємося з В.В. Мальцевим, який вважає, що критеріями оцінки в діяльності ОВС повинні бути:

- ефективність боротьби зі злочинами за окремими категоріями;
- своєчасність реагування на злочинні прояви та надання допомоги постраждалим;
- рівень відшкодування завданих збитків;
- стан профілактичної роботи;
- рівень безпеки в громадських місцях;
- рівень дорожньої безпеки [189, с. 430].

Ці критерії частково можна розглядати як критерії оцінки діяльності місцевої поліції. На нашу думку, критеріями оцінки діяльності місцевої міліції можуть бути:

- своєчасність реагування на сигнали та надання допомоги населенню;
- рівень профілактичної роботи з особами, які знаходяться на профілактичних обліках, та з особами, щодо яких встановлено адміністративний нагляд;
- рівень безпеки вуличного та дорожнього руху;

- рівень безпеки в громадських місцях;
- забезпечення працівниками міліції прав і свобод громадян при виконанні службових обов'язків;
- загальний рівень професійності, культури та дотримання етичних норм поведінки працівників міліції.

Вирішальним у питанні ефективності ОГП є налагодження взаємодії між підрозділами міліції. Враховуючи, запропоновані вище організаційно-правові зміни, з метою збереження єдиної системи органів міліції, на нашу думку, доцільним є створення органів місцевої міліції при відділах кримінальної міліції. Чергові частини відділів кримінальної міліції повинні бути в складі централізованої, єдиної системи органів оперативного управління, слідчо-оперативними та оперативними групами, а також координувати діяльність ОВС, в межах плану комплексного використання сил та засобів по охороні громадського порядку щодо дій за оперативними та спеціальними планами.

Проте, вважаємо, що організація охорони громадського порядку, повинна здійснюватись місцевою міліцією. Тому, підрозділи організації охорони громадського порядку повинні бути створені в Управліннях (відділах) місцевої міліції.

Практична реалізація зонального методу дозволить забезпечити належну організацію ОГП. Це означає, що організація охорони громадського порядку пов'язана із впорядкуванням горизонтальних форм взаємодії всередині системи місцевої міліції. Для цього необхідно змінити графічну та текстову модель організаційної побудови органу чи підрозділу, яка відображає взаємне розташування, взаємодію та підпорядкованість підрозділів і посад для виконання покладених на орган (підрозділ) завдань та функцій [207].

Сучасні методики оперативного інформування повинні забезпечувати дільничні пункти необхідною інформацією з чергових частин, а саме:

- про вчинені злочини за добу;
- викрадене майно та його ознаки;
- осіб, які знаходяться у розшуку;

- окремі доручення слідчих та інше.

Щоденно цю інформацію відповідальний дільничний інспектор повинен доводити до нарядів патрульної та дорожньо-патрульної служб, інших підрозділів місцевої міліції на інструктажах.

Однією із форм внутрішньої взаємодії є забезпечення дільничних пунктів транспортним засобом. На перших етапах, цю проблему можна вирішувати шляхом розподілу та закріплення за дільничними пунктами наявних автопатрулів дорожньо-патрульної та патрульної служб, використанням транспорту служби ДІМ, екіпажів приймальників-розподільників тощо. Наряди патрульної та дорожньо-патрульної служб повинні бути постійно закріплені за адміністративними зонами та в місцях (маршрутах), визначених планом комплексного використання сил та засобів по охороні громадського порядку. Це сприятиме вивченню складу населення, особливостей території, дозволить напрацьовувати належну взаємодію служб.

Цікавою є пропозиція організації роботи слідчих підрозділів за предметно-територіальним принципом [208, с. 13]. Його реалізація буде сприяти взаємодії дільничних інспекторів міліції та слідчих підрозділів з метою вивільнення служби ДІМ від кримінально-процесуальних функцій.

План комплексного використання сил та засобів по охороні громадського порядку повинен забезпечувати взаємодію всіх служб міліції, внутрішніх військ, підрозділів охорони, прикордонної служби, підрозділів з питань надзвичайних ситуацій тощо.

Вказана вище пропозиція впливає з досвіду функціонування муніципальної поліції багатьох країн світу. Такі органи під час надходження відомостей про злочини оперативно вживають необхідних заходів для їх запобігання, припинення і розкриття, повідомляють про це органи державних поліцейських сил і передають їм відповідні матеріали. Взаємовідносини з останніми будуються на засадах взаємодії і координації, але організаційна

підлеглисть як така або дуже обмежена, або повністю виключена [209, с. 71-76].

Втім, сьогодні в органах внутрішніх справ України склалася ситуація, за якої підрозділи (служби) й окремі працівники, маючи практичний досвід, глибоке розуміння механізмів розв'язання правоохоронних проблем та достатню статистичну інформацію про їх динаміку, не можуть ефективно застосовувати сучасні методи підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, наслідком чого є перевантаженість оперативними завданнями, як зовнішніми, так і внутрішніми, з одного боку, та відсутність належного забезпечення виконання управлінських рішень (інформаційного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного) – з іншого [210, с. 16].

Основними причинами недостатньої ефективності функціонування підрозділів ОВС працівники служби ДІМ, в ході, проведеного нами опитування визначили відсутність відповідної управлінської підготовки керівників (39,3 %), корупцію (21,5 %) та недосконалу структуру ОВС (Додаток Б).

Безумовно, для реалізації зазначених напрямів реформування, потрібно налагодити систему координації діяльності служб на регіональному та міжрегіональному рівнях. З цією метою, поклавши функції координації діяльності правоохоронних органів на штабні підрозділи Головних регіональних управлінь та комісаріатів поліції, необхідно налагодити систему оперативного інформування.

Стан криміногенної ситуації в Україні вказує на зміни, які відбуваються в злочинному середовищі, а саме зростання таких видів протиправних діянь де використовується інформація про діяльність органів публічної влади, інформація щодо підприємницької діяльності, злочини в сфері інтелектуальної власності, щодо забезпечення конфіденційної інформації тощо. Запровадження новітніх технологій у правоохоронну діяльність має на меті озброїти правоохоронців достатньою кількістю інформації та оперативністю її отримання для боротьби зі злочинністю. Крім цього

інформація, яка використовується в правоохоронній діяльності, служить для обліку, інформування, координації діяльності підрозділів, оперативного реагування.

Стаття 1 Закону України “Про інформацію” визначає поняття інформації, як “документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі” [211].

В діяльності ОММ одержують, використовують, поширюють або зберігають усі види інформації. Основними видами інформації є: статистична інформація; адміністративна інформація (дані); масова інформація; інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування; правова інформація; інформація про особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; соціологічна інформація [211].

Інформація в ОВС має зовнішній та внутрішній аспекти. Зовнішній аспект, на нашу думку, включає процес інформатизації суспільства з питань діяльності органів місцевої міліції. Це – створення і розвиток інформаційного середовища, що забезпечує найсприятливіші умови для функціонування інформаційних ресурсів, автоматизованих способів їх обробки й використання для забезпечення правопорядку на підвідомчій території. А внутрішня інформація – інформація з обмеженим доступом, необхідна для належного функціонування органів внутрішніх справ, спрямована на внутрішню організацію і забезпечення службової діяльності міліції.

Методи, які використовують у своїй діяльності органи міліції, визначаються характером, якістю та доступністю необхідної інформації. Індивідуальні дії та заходи здійснюються в межах основних форм діяльності, із застосуванням спеціальних методів. Діяльність органу місцевої міліції є специфічною, оскільки вона регулюється різними матеріальними та процесуальними нормами, що вимагає знань в різних галузях права.

Отже, на нашу думку, інформаційне забезпечення органів місцевої міліції – це сукупність форм документів, класифікаторів, нормативної бази та реалізованих рішень, які застосовуються в інформаційних системах під час її функціонування.

Ефективність діяльності органів охорони громадського порядку обумовлюється рівнем інформаційного забезпечення. Від повноти і своєчасності отримання необхідної інформації, рівня інформатизації значною мірою залежить результативність роботи цих служб і дієвість охорони правопорядку.

Так, при опитуванні працівників служби ДІМ, нами встановлено, що основними проблемами інформаційного забезпечення діяльності у їх підрозділах є недостатній рівень комунікацій на місцях (особливості географічного розташування ОВС, транспорт, зв'язок і т.п.) – 64,5 % та низький рівень технічного забезпечення (наявність малоефективних засобів спецзв'язку, відсутність INTERNET, бази даних і т.п.) – 40,2 % (Додаток Б).

Інформатизація – це сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на підставі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, побудованих на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки [212].

Вважаємо, що мета інформатизації ОММ полягає у підвищенні ефективності їхньої діяльності через поліпшення якості інформаційно-аналітичного забезпечення служб і підрозділів місцевої міліції, підвищення достовірності, повноти й оперативності отримання інформації в інтересах забезпечення правопорядку.

На нашу думку, з урахуванням специфіки діяльності і структури ОММ, їх інформатизація повинна орієнтуватись на створення і використання:

- інформаційних банків даних;

- стаціонарних і мобільних інформаційно-пошукових систем;
- інформаційних мереж, що забезпечують оперативний обмін інформацією і можливість доступу до різноманітних інформаційних ресурсів;
- спеціалізованих інформаційних систем для вирішення специфічних завдань ОММ (наприклад, обробка й ідентифікація результатів криміналістичних досліджень).

Відтак, метою інформатизації роботи ОММ є:

- покращення якості інформаційно-аналітичної роботи;
- розширення мережі абонентів, у тому числі мобільних, які можна оперативно підключити до інформаційних ресурсів ОВС;
- забезпечення постійного нагромадження нової інформації та її оперативне використання.

Окресливши вимоги до інформаційного забезпечення діяльності місцевої міліції, слід окремо зупинитись на проблемах, які виникають у цій сфері. В.А. Савицький, А.М. Карацюба, В.В. Святобог визначають головні недоліки банків даних, що використовуються в ОВС:

- неузгодженість при створенні та впровадженні інформаційних банків даних;
- дублювання збору та переробки даних різними галузевими службами і на різних рівнях;
- чисельність та недосконалість первинних облікових документів;
- слабкий інформативний зв'язок між обліково-реєстраційними, оперативно-розшуковими та довідковими фондами різних служб;
- недостатня повнота й вірогідність даних;
- несвоєчасне надходження до споживачів оперативно-службової інформації через недосконалість технології подання відомостей до банків даних і неналежного використання сучасних засобів комп'ютерної техніки та зв'язку;
- застарілість технічних комплексів ОВС;

- недосконалість організаційно-кадрового забезпечення інформаційних підрозділів ОВС та галузевих служб;
- нераціональне використання відповідного фінансування на підтримку та розвиток інформаційної системи;
- недосконалість та неврегульованість нормативно-правової бази інформаційних баз даних [213, с. 6].

Для забезпечення оперативною інформацією підрозділів ОВС на всіх рівнях створено інформаційні обліки. На територіальному рівні управління в міськрайліноорганах на основі документів первинного обліку формують банки даних оперативно-розшукового, оперативно-довідкового, адміністративного та статистичного призначення. Проте, використання баз даних практичними працівниками є досить ускладненим та незручним.

Спільна програма Європейської Комісії та Ради Європи для України передбачала проведення експертизи та надання підтримки Україні в організації роботи міліції та внутрішніх військ. В її звітних документах дано аналіз стану зовнішньої і внутрішньої інформації. Зазначено, що структура вертикальної спеціалізації (кримінальний блок міліції, слідство, блок міліції громадської безпеки) видається експертам такою, що мало сприяє оперативному інформуванню. Наявність різних каналів, подрібнення даних, різна термінова класифікація шкодить оперативній взаємодії. Характерним в цьому плані є становище механізму запитів до Інтерполу: замість системи засобів автоматизованого доступу в кожній з областей було створено групи з 1-5 працівників.

Щодо банку даних експерти прийшли до висновків, що це питання є найслабшим місцем системи внутрішньої інформації. Їм було незрозуміло чи вони існують насправді, і, головне, для чого вони фактично слугують. Те ж саме стосується питань визначення рівня доступу до цих баз даних на місцях.

Перед експертами постала також проблема об'єднання банків даних. Експерти не помітили ефективності обміну інформацією та систем, сумісних з іншими суб'єктами чи зацікавленими сторонами (Державною

прикордонною службою, митними органами, прокуратурою, судовою системою, пенітенціарною системою, системою міжнародних зв'язків). З огляду на недостатню об'єктивність інформації (статистичних даних) про злочинність, визначено проблему забезпечення реалістичного і повного інформування населення про стан злочинності та результати діяльності правоохоронних органів [214, с. 19].

На відміну від оперативно-розшукових заходів, слідчих дій – охорона громадського порядку постійно вимагає негайного доступу до баз даних. Проте, ефективність використання можливостей сучасних інформаційних мереж у діяльності міліції громадської безпеки по охороні громадського порядку не є достатньо високою.

Демократизація суспільства в Україні, заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян, які впроваджуються сьогодні, є позитивним явищем, проте певною мірою вони “ускладнюють” реалізацію основних завдань міліції через недосконалість механізму профілактики злочинів та правопорушень під час охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян. Для належного виконання своїх обов'язків, крім належного фахового рівня працівників міліції, дедалі важливішу роль відіграє впровадження новітніх технологій, ефективних засобів комунікації. В зв'язку з цим постає необхідність запровадження нових процесуальних норм, які врахують зміни, зумовлені науково-технічним прогресом в галузі правоохоронної діяльності

Розвиток сучасної системи інформаційного забезпечення діяльності ОВС тісно пов'язаний із науково-технічним прогресом. Використання останніх досягнень в науці та техніці, насамперед повинні використовуватись в діяльності міліції. Проте, навіть звичайний відомчий телефонний зв'язок залишає бажати кращого. Для належного інформаційного забезпечення діяльності місцевої міліції в системі МВС України, необхідний цілісний та комплексний підхід до реформування цього напрямку. Побудова єдиної

сучасної цифрової мережі електрозв'язку органів внутрішніх справ України, створить належні передумови для функціонування всіх ОВС [215].

Ще одним важливим напрямом вдосконалення сучасної системи інформаційного забезпечення є формування баз даних на нижчому рівні. Інформаційна мережа ОВС будується за територіальним принципом, її елементами є центральна, регіональна, територіальна інформаційні мережі. Регіональні інформаційні мережі забезпечують інформаційну взаємодію між галузевими службами ГУМВС, УМВС, УМВСТ, територіальними і центральними інформаційними мережами ОВС та правоохоронними органами. Територіальні інформаційні мережі є складовими регіональних і забезпечують інформаційну взаємодію між підрозділами міськрайорганів [213, с. 25].

Служба дільничних інспекторів міліції є джерелом накопичення інформації про стан охорони громадського порядку, оперативної обстановки на території адміністративної дільниці, тобто суб'єктом формування територіальних інформаційних систем. Завданням служби є проведення індивідуально-профілактичної роботи, охорона громадського порядку, робота з населенням, попередження злочинів та правопорушень і т.д. Дільничний інспектор міліції формує відомості та обліки, які характеризують дільницю, підприємства, організації, установи, навчальні заклади, об'єкти дозвільної системи, обліковує сили, що приймають участь в охороні громадського порядку, профілактиці правопорушень та боротьбі зі злочинністю тощо. Служба проводить індивідуально-профілактичну роботу та веде обліки осіб, щодо яких установлено адміністративний нагляд, а також щодо 7-ми категорій осіб з числа підоблікового елемента. Проведення поквартирного та подвірного обходу теж супроводжується створенням та оформленням обліків. Такий об'єм інформації на території обслуговування підрозділів місцевої міліції повинен формувати галузеві інформаційні мережі з метою швидкого доступу до бази даних всіх зацікавлених служб і підрозділів ОВС.

Важливою проблемою ефективності інформаційного забезпечення діяльності міліції є забезпечення режиму таємності та інформаційна безпека [216]. Виходячи з інформаційного суверенітету України та загальновизнаних принципів міжнародного порядку у сфері інформації, Закон України “Про державну таємницю” регулює суспільні відносини, пов’язані з віднесенням інформації до державної таємниці, її засекречуванням та охороною з метою захисту життєво важливих інтересів України у сфері оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку [217].

За природою походження культура інформаційної безпеки в умовах інформаційного суспільства має організаційний, інженерно-технічний та правовий зміст. Для забезпечення інформаційної безпеки в сфері діяльності підрозділів міліції слід забезпечити належне адміністрування інформаційної мережі шляхом реєстрації та авторизації користувачів, ведення журналів доступу та забезпечення безпеки інформаційного обміну.

Потенційною небезпекою інформаційного забезпечення діяльності підрозділів міліції є втручання в роботу автоматизованих систем та розповсюдження програмних і технічних засобів, призначених для незаконного проникнення до цих систем, здатних спричинити спотворення або знищення інформації, методи маніпуляцій з інформацією, такі, як підміна даних чи коду, моделювання, комп’ютерне шахрайство й саботаж та ін. [218, с. 177].

В результаті вищевказаного ми можемо зробити наступні висновки:

- 1) Для належної організації охорони громадського порядку, забезпечення безпеки громадян, боротьби зі злочинністю та правопорушеннями силами підрозділів місцевої міліції доцільною є розробка Комплексної програми запровадження системи інформаційного забезпечення. Ця програма повинна включати створення оперативної інформаційної мережі всіх рівнів (закритого типу), які допускають підключення до інформаційних мереж загального користування. Така мережа

повинна забезпечувати доступ та обмін інформацією між територіальним, регіональним та центральним рівнями і забезпечувати формування банків даних з використанням телекомунікаційних технологій. Забезпечення зв'язку по швидкодіючих каналах має в своїй основі використання супутникових та цифрових каналів, за рахунок чого реалізується доступ до комп'ютерної мережі з рухомих об'єктів та стаціонарних постів міліції.

2) Зміна критеріїв оцінки діяльності міліції, покращення системи інформування органів місцевого самоврядування, місцевих громад про стан охорони громадського порядку, оперативну обстановку на їх території сприятиме виробленню системи обміну інформацією по лінії місцева міліція – населення, місцева міліція – ОВС (МВС), місцева міліція – органи державної влади.

3) Підготовка спеціалістів органів місцевої міліції вимагає постійного стеження за змінами в чинному законодавстві, оперативного інформування про такі зміни практичних підрозділів, простого доступу до галузевої нормативно-правової бази, за умов дотримання відповідних обмежень.

4) Необхідно забезпечити формування баз даних службою дільничних інспекторів міліції для швидкого доступу до інформації патрульною службою та іншими зацікавленими службами. Слід використовувати для їх формування бази даних з мереж загального користування, підрозділів у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, дозвільної системи та ін.

5) Для ефективного забезпечення безпеки громадян, боротьби з правопорушеннями, необхідно широко запроваджувати технічні засоби контролю за дотриманням правил дорожнього руху та поведінкою громадян в місцях масового скупчення, на територіях (об'єктах) з ускладненою оперативною обстановкою.

б) Слід розробити інтегровану базу даних щодо заяв і повідомлень про злочини та інші події. Це надасть змогу реально показувати стан оперативної обстановки та здійснювати порівняльний аналіз та прогнозування.

7) Необхідно забезпечити надійний захист інформації, яка використовується ОВС.

8) Слід передбачити і забезпечити можливість обміну інформацією на технологічному рівні, між всіма органами публічної влади та правоохоронними органами, які приймають участь у забезпеченні правоохоронної діяльності.

9) Потрібно забезпечити відповідні умови для швидкого доступу до інформації всіх працівників міліції, які безпосередньо забезпечують ОГП, за допомогою єдиної інформаційно-телекомунікаційної мережі. З цією метою, слід обладнати дільничні пункти захищеними системами інформаційного забезпечення, мобільним зв'язком тощо. На помічників дільничних інспекторів слід покласти обов'язки щодо поповнення інформаційних баз даних через стаціонарні системи інформаційного забезпечення на дільничному пункті.

Висновки до розділу 2

Сучасне нормативно-правове регулювання правового положення органів місцевої міліції не дозволяє утворювати органи місцевої міліції через низку проблем. Не вирішено питання фінансування, статусу органів та службовців ОММ. Це потребує широкого погляду на реформування системи ОВС. Фактично, існуюча нормативна база залишається не підкріпленою необхідними організаційними заходами, оскільки вони не визначені в чинному законодавстві.

Для комплексного реформування системи МВС України слід змінити сформовані роками стереотипи, розширити поняття “галузі внутрішніх справ”. Це дозволить відійти від стандартів радянської правоохоронної системи. З цією метою слід зважено підійти до виділення завдань та функцій міліції. Ці завдання та функції у світі називаються поліцейськими. Тому,

важливим кроком у реформуванні ОВС буде перейменування “міліції” у “поліцію”.

Розширення галузі та виділення поліцейських функцій зумовлює необхідність чіткого розподілу компетенції і повноважень служб та підрозділів поліції. Для місцевої поліції основним завданням є охорона громадського порядку. Поряд з тим, обмеження діяльності ОММ адміністративною функцією не є доцільним. Використовуючи міжнародний досвід, на виконання завдань – надання соціальних послуг населенню, місцева поліція повинна мати можливість забезпечувати їх виконання на договірній основі шляхом реалізації функцій поліцейського сервісу.

Для належної організації діяльності підрозділів місцевої міліції слід розробити чітку систему нормативного навантаження діяльності. Така система повинна бути гнучкою і передбачати елементи ефективності роботи окремих підрозділів.

Всі зміни в галузі внутрішніх справ слід відобразити в Законі України “Про загальну структуру органів внутрішніх справ” (Додаток В), а питання організації діяльності поліції в Законі України “Про поліцію” (Додаток Д).

Для впорядкування проблем, які заважають реалізації прав місцевого самоврядування на утворення місцевої міліції слід, насамперед, розмежувати правову природу і поняття міліції громадської безпеки та місцевої міліції. Це призведе до можливості утворення ОММ, незалежно від рішення місцевої влади, як структурного елементу єдиної системи ОВС України з державним фінансуванням. Ці органи повинні бути створені таким чином, щоб їх структура відповідала вимогам статті 7-1 Закону України “Про міліцію”. Такі заходи створять передумови для нескладної зміни порядку фінансування та делегування частини управлінських функцій щодо місцевої міліції органам місцевого самоврядування. Питання делегування повноважень, фінансування та взаємодії повинні відобразитись в адміністративному договорі між органами місцевого самоврядування та МВС України.

Оскільки створення місцевої міліції тягне за собою необхідність створення чіткої системи взаємодії з органами влади, правоохоронними органами та іншими підрозділами міліції, координації їх діяльності, необхідно розробити план комплексного використання сил та засобів по охороні громадського порядку із належною системою управління та оперативного інформування. З цією метою, необхідно дотримуватись зонального способу організації ОГП. Проте, така організація може мати особливості, пов'язані зі специфікою місцевого самоврядування в Україні.

В основі зонального методу лежить робота служби дільничних інспекторів, зокрема організація охорони громадського порядку на дільничних пунктах, адміністративних дільницях, адміністративних зонах та секторах охорони громадського порядку.

Мета інформатизації ОММ полягає у підвищенні ефективності їхньої діяльності через поліпшення якості інформаційно-аналітичного забезпечення служб і підрозділів місцевої міліції, підвищення достовірності, повноти й оперативності отримання інформації в інтересах забезпечення правопорядку.

Основні результати цього розділу опубліковані у наступних працях дисертанта: „Правова основа організації та діяльності місцевої міліції в Україні” [219], “Щодо статусу органу місцевої міліції” [220], “Місцева міліція в системі органів внутрішніх справ” [221], “Інформаційне забезпечення діяльності підрозділів місцевої міліції” [222].

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ

3.1. Кадрове забезпечення діяльності органів місцевої міліції

Однією з основних функцій управління органами місцевої міліції є кадрова функція (робота з персоналом).

Кадрова функція в системі ОВС – це виконання завдання соціального забезпечення систем та процесів управління у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю шляхом залучення людей, які відповідають певним вимогам, до реалізації трудових функцій в організаційних рамках МВС України та його структурних підрозділах [223, с. 223].

На наш погляд кадрова функція включає в себе два основних напрями:

- 1) діяльність із удосконалення структури системи;
- 2) організаційну роботу з персоналом.

Обидва напрями кадрової функції будуються на основі права й органічно поєднуються з правовою роботою.

В основу кадрової функції закладений весь комплекс робіт з підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, тобто робота з кадрами.

З цього приводу Г. Мякішев наводить такі елементи роботи з кадрами в органах внутрішніх справ: організаційно-штатна робота; підбір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; зміцнення законності і дисципліни в діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами [224, с. 83].

Л. Колодкін вважає елементами роботи з персоналом: визначення кількості працівників; ступінь їх підготовки; посадове становище; безпосередню роботу з кадрами (підбір, розстановку, забезпечення службового просування, роботу з резервом тощо); стимулювання трудової активності; виховання кадрів; професійну підготовку [224, с. 83].

Весь комплекс відносин, що виникають у роботі з кадрами, знаходиться під регулюючою дією права.

На наш погляд, кадрове забезпечення – це функція адміністративної діяльності, спрямована на реалізацію завдань щодо управління персоналом.

А.В. Зубач та А.Н. Кокорєв визначають такі основні завдання кадрового забезпечення в діяльності ОВС, як:

- вдосконалення нормативно-правового регулювання роботи з кадрами;
- прийняття в межах своєї компетенції заходів по реалізації державної кадрової політики в системі МВС;
- організація відбору і комплектації органів внутрішніх справ на рівні, необхідному для виконання оперативно-службових завдань, і покращення якісного складу кадрів органів внутрішніх справ;
- забезпечення встановленого порядку проходження служби в органах внутрішніх справ;
- організація системи професійної підготовки кадрів, забезпечення її відповідності потребам органів внутрішніх справ [225, с. 31].

Для характеристики кадрового забезпечення діяльності місцевої міліції слід з'ясувати такі поняття як “кадри” та “персонал”.

Поняття “кадри” (від фран. *cadre*; англ. *personnel*) визначається як основний склад працівників організації; усі постійні працівники. Основна розбіжність між поняттями “кадри” та “персонал”, з формального боку, полягає в їхньому мовному походженні, за своїм змістом ці поняття є синонімами [226, с. 129].

В діяльності ОВС тривалий час використовувався виключно термін “кадри”. Вважалось, що кадри органів внутрішніх справ – це всі особи, які

проходять державну службу в органах, підрозділах системи МВС. Але, у зв'язку з науково-технічним прогресом, в останні роки, підрозділи органів внутрішніх справ почали залучати значну кількість спеціалістів, які відповідають за найрізноманітніші напрямки забезпечення діяльності правоохоронних органів. Термін “кадри” потребував розширення, оскільки не враховував по своєму значенню значний прошарок працівників, які надають допомогу в організації роботи підрозділів органів внутрішніх справ. Тобто, коло осіб, які забезпечують діяльність ОВС є настільки широким, що термін “кадри” потребував зміни на “персонал”.

У науковій літературі зустрічаються різні класифікації кадрів (персоналу). Називають об'єктивну, посадову, професійну, юридичну, функціональну та інші види класифікації. Всі вони будуються відповідно до конкретних управлінських завдань [11].

У цілому ж проблема класифікації кадрів (персоналу) в органах внутрішніх справ вирішена стосовно критерію наявності (відсутності) у працівників спеціальних звань, встановлених у системі МВС України. Це цілком природно, оскільки органи внутрішніх справ належать до систем спеціалізованого військового типу.

На думку О.С. Юніна, під терміном “кадри ОВС” розуміються працівники, які виконують певні нормативно-службові обов'язки в рамках штатної чисельності і отримують за це грошову винагороду [226, с. 126].

Виходячи з цього положення та враховуючи, що працівники місцевої міліції, у відповідності з чинним законодавством, відносяться до штатної чисельності ОВС, їх слід відносити до категорії “кадрів ОВС”. Проте, частина персоналу органів внутрішніх справ, що надають допомогу у виконанні своїх обов'язків правоохоронцям, на наш погляд, теж являють собою різновид державних службовців, які виконують управлінські та правоохоронні функції, функції забезпечення тощо, мають певний статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження.

Тому, нами пропонується наступна класифікація персоналу органів місцевої міліції:

- 1) кадри органів місцевої міліції – атестований персонал служб місцевої міліції (в подальшому – поліція ОММ);
- 2) персонал, який виконує функції кадрів місцевої міліції – цивільний персонал, який частково наділений повноваженнями кадрів місцевої міліції (в подальшому – цивільна поліція ОММ);
- 3) допоміжний і обслуговуючий (технічний) персонал.

Хоча працівники міліції є різновидом державних службовців, стаття 25 Закону України “Про державну службу” [227] не відносить працівників міліції до жодної з категорій посад державних службовців, оскільки порядок управління та організація діяльності міліції регулюється нормами спеціального законодавства, зокрема Законом України “Про міліцію” [3] та Положенням про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України [228].

Статус працівника місцевої міліції, сьогодні, визначений як статус представника органів державної влади. Як зазначалося вище, процес утворення місцевої міліції в Україні повинен проходити поетапно. Тому, вважаємо, що на першому етапі реформування на працівника ОММ не повинна поширюватись дія Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [84].

При цьому, на наш погляд, слід вирішити проблему співвідношення посад та звань міліції із відповідними категоріями та рангами державних службовців. Це вирішило б ряд проблем, пов’язаних із призначенням на відповідні посади ОММ цивільних осіб, створило можливість атестування керівників ОММ, які до служби в міліції, займали відповідну посаду державного службовця, вирішило питання можливості ротації кадрів в різних відомствах, департаментах МВС України тощо. Крім цього, таке нормативно-правове регулювання забезпечило б право працівників міліції обіймати

посади в різних органах державної служби, на відповідних посадах, за категоріями та рангами, після закінчення служби.

Зміна поглядів на статус працівника органів внутрішніх справ зумовлює перегляд функцій цивільного персоналу органів місцевої міліції. Зміна стереотипів могла б привести до зміни функцій цивільного персоналу, розширення його повноважень, прав і обов'язків. На нашу думку, статус цивільного персоналу міліції (поліції) також потребує нормативного регулювання і приведення у відповідність до категорій та рангів державної служби.

Так, наприклад, в Німеччині існують допоміжні підрозділи поліції на рівні земель і муніципалітетів. Правовою основою формування і використання допоміжних підрозділів поліції є нормативні акти, зокрема закони про добровільну поліцейську службу, положення Федерального закону про органи прикордонної охорони ФРН. Працевлаштування поліцейських цих підрозділів здійснюється на основі укладення індивідуальних трудових договорів. Їх роботою опікуються співробітники кадрів органів поліції. Як правило, особи, які входять до складу допоміжних підрозділів поліції, залучаються до проведення комплексних поліцейських заходів у тих випадках, коли поліції недостатньо власних сил. В основному вони виконують наступні завдання:

- контроль і регулювання дорожнього руху;
- патрулювання;
- охорона об'єктів;
- можуть виконувати обов'язки водіїв автотранспорту і зв'язківців.

Співробітники формувань допоміжних підрозділів поліції м. Гамбург мають дозвіл на носіння зброї [135, с. 12].

Отже, цивільний персонал міліції частково може здійснювати правоохоронні функції, що покладає на нього певні обов'язки та наділяє цей персонал додатковими правами. З цією метою, вважаємо за доцільне прийняття Закону України "Про статус цивільного персоналу МВС України".

Зміни в поглядах на структуру персоналу зумовлені суттєвими досягненнями у сфері роботи з кадрами. Проте, незважаючи на ці досягнення, ще не вдалося подолати негативні тенденції, що сьогодні визначають стан персоналу ОВС та результати їх діяльності (падіння престижу професії правоохоронця, відтік кваліфікованих працівників, зростання випадків порушень дисципліни та законності, поширення суїцидів серед особового складу тощо). Причини, що зумовили таке положення, пов'язані як із загальним станом суспільства, так і з тими процесами, що відбуваються в ОВС.

Наприклад, однією з причин недостатньої ефективності реформування галузі внутрішніх справ є намагання зберегти попередній позитивний досвід і найкращі аспекти організації діяльності ОВС минулого. Проте, на нашу думку, питання досвіду поступово втрачено через надмірне омолодження персоналу, зокрема працівників міліції низових ланок. Робота в РВВС вважається недостатньо престижною, з невирішеними проблемами дотримання норм трудового законодавства, повним ігноруванням соціальних, побутових проблем працівника міліції.

В процесі створення ОММ слід враховувати, що успішність процесу реформування ОВС дуже залежить від якості вирішення кадрових проблем. На нашу думку, існує сталий їх характер. Це – проблеми якісного комплектування кадрів, професійної підготовки, виховання кадрів, соціальної роботи, формування іміджу, управління стресами, утримання (мотивації і забезпечення) тощо.

Такий стан речей підтверджується результатами опитування працівників служби ДІМ, в ході якого нами було встановлено, що в системі управління ОВС та їх персоналом респондентів не влаштовують ні розмір оплати праці, ні дисциплінарна практика, ні система заохочень, ні система показників у роботі, ні організація професійної підготовки, ні організація праці.

Позитивним є те, що основна частина опитаних (50,5 %) на запитання: “Чому Ви залишаєтесь на службі в ОВС?”, - відповіла бажанням служити українському народові (Додаток Б).

На наш погляд, основними, з-поміж причин, які зумовлюють ці проблеми, є:

- недоліки та прорахунки в управлінні кадровими процесами;
- прогалини в нормативно-правовому забезпеченні;
- неврегульованість на нормативному рівні сфер компетенції головних суб'єктів цієї діяльності;
- невизначеність механізму їх взаємовідносин;
- відставання технологій управління персоналом та їх нормативного забезпечення від сучасних вимог та існуючих стандартів;
- низький рівень управлінської культури керівників органів та підрозділів внутрішніх справ;
- відсутність системи фахової підготовки працівників служб управління персоналом тощо.

Ситуація, що склалася у кадровій сфері, вимагає подальшого вдосконалення всієї системи роботи з персоналом, привнесення новітніх управлінських підходів та технологій, приведення її нормативно-правового забезпечення у відповідність до сучасних реалій та вимог.

Кадрове забезпечення діяльності органів місцевої міліції є специфічним видом діяльності. Специфіка кадрової роботи в органах місцевої міліції полягає у тому, що тут проходить співпраця двох видів органів публічної влади – органів внутрішніх справ, які входять в систему виконавчої влади, та органів місцевого самоврядування. Змістом такого виду діяльності є:

- відбір та розстановка кадрів;
- правове регулювання проходження служби;
- навчання і виховання персоналу;
- стимулювання персоналу;
- надання правового та соціального захисту.

Одним із найважливіших напрямів кадрової роботи є відбір кадрів.

В ОВС приймаються на добровільних засадах особи, які здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою та станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки [3].

За В.С. Венедиктовим, в ОВС система професійного відбору посправжньому тільки встановлюється. Сьогодні відбір здійснюється не на підставі позитивних показників, тобто якостей кандидата, наявність яких дозволить йому успішно оволодіти професією, а протипоказань, тобто виявлення тих якостей особистості, котрі не дозволяють працювати в міліції за обраною професією. Такі чинники виявляються за допомогою медичних, у тому числі психофізіологічних показників [229, с. 153].

Отже, сучасна система відбору кадрів потребує вдосконалення. Важливим фактором відбору персоналу для ОММ є формування конкурентноспроможного середовища. На наш погляд, конкурентноздатність ОММ – це здатність органів місцевої міліції конкурувати з іншими підприємствами, установами і організаціями (в тому числі з іншими ОВС) в можливості підбору, прийому на роботу та утримання конкурентноспроможних працівників.

На думку Є.Ю. Подорожнього: “Конкурентноспроможність працівника органів внутрішніх справ – це сукупність професійних характеристик працівника, яка характеризує його здатність до виконання покладених на нього завдань та обов'язків, що забезпечує вимоги держави щодо охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, та гарантує просування працівника по службі” [230, с. 88].

При створенні конкурентноздатного середовища зростає роль людського фактору. Під людським фактором розуміють сукупність основних соціальних і психологічних якостей (характеристик) людей: їх ціннісних орієнтацій, моральних принципів, норм поведінки, рівня знань та інформованості, характеру соціальних навичок, установок і уявлень про особисто значимі елементи соціального життя – соціальної справедливості, правах і свободах

людини, про її громадянський обов'язок, соціальний прогрес і т.д. Іншими словами людський фактор – це все, що відноситься до людини як суб'єкта діяльності в різних сферах суспільного життя. В органах внутрішніх справ людський фактор має відношення не лише до окремих працівників, але й до груп, службових колективів, особливостей соціально-психологічного клімату в них, панівних норм поведінки і т.д. [231, с. 7].

Вирішення завдання по формуванню конкурентного середовища перш за все покладено на служби профорієнтації молоді, найважливішою функцією яких є формування певної професійної спрямованості особистості. Нажаль, сьогодні служби профорієнтації в органах внутрішніх справ працюють незадовільно, а задача формування і розвитку професійних мотивів майбутніх правоохоронців майже цілком покладається на навчальні заклади системи МВС, а не на органи і підрозділи внутрішніх справ, які зацікавлені у високомотивованих на одержання професії кадрах [232, с. 296].

Тому, відбір кадрів на посади працівників ОММ повинен бути здійснений на підставі виявлення осіб зі стійкою професійною мотивацією, оптимізації процесу підготовки фахівців. Вирішальним критерієм під час формування державного апарату стають достоїнства конкретної особи, а найважливішим принципом – принцип відбору кадрів за професійними, діловими і морально-етичними якостями [233, с. 526].

Отже, при відборі кадрів до ОММ, слід розробити нові критерії та, крім основних (фізичний стан), визначити механізм дослідження таких якостей кандидата, як:

- 1) морально-вольові якості;
- 2) інтелектуальні якості;
- 3) система цінностей особистості кандидата.

Гуманізація діяльності міліції, посилення соціальної спрямованості їх роботи зумовили розширення представництва в них жінок, виникнення широкого кола проблем, пов'язаних із гармонізацією становища жінки в правоохоронних органах. Робота жінок в службах місцевої міліції

(дільничних інспекторів міліції, дорожньо-патрульній та патрульній службах міліції) вже має і може мати в подальшому позитивні фактори впливу на формування іміджу місцевої міліції. Проте, з огляду на складність та багатогранність цих проблем, процес “фемінізації” місцевої міліції повинен бути надзвичайно зваженим, враховувати особливості служби в різних підрозділах, фізіологічні особливості жінок. У цьому напрямі потрібним є проведення спеціальних досліджень та нормативне урегулювання питань проходження жінками служби в підрозділах місцевої міліції.

Правове регулювання визначає такі характерні особливості проходження служби в органах місцевої міліції:

1. Служба в органах місцевої міліції є різновидом державної служби і їй притаманні усі риси та принципи державної служби [227].
2. Особи рядового і начальницького складу місцевої міліції підлягають службовій атестації. Порядок і терміни проведення атестації встановлюються Положенням про проходження служби [228] та Міністром внутрішніх справ України.
3. Особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, зарахованим в кадри органів місцевої міліції, присвоюються спеціальні звання [228].
4. Для осіб рядового і начальницького складу ОММ встановлюється службова дисципліна, яка регламентується Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України [234].
5. Проходження служби в органах місцевої міліції регламентується спеціальним нормативним актом – Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України [228].
6. Для виконання службових обов’язків працівники органів місцевої міліції наділені спеціальними державно-владними повноваженнями. Вони мають право застосовувати заходи адміністративного та іншого державного примусу аж до застосування зброї [3].

7. Для працівників органів місцевої міліції законом встановлені додаткові гарантії безпеки при виконанні службових обов'язків. Особи рядового і начальницького складу ОММ підлягають державному обов'язковому особистому страхуванню [3].

Всі ці особливості служби в органах внутрішніх справ обумовлюють особливі вимоги до особового складу органів місцевої міліції. Так, ця обставина, що робота співробітника ОММ пов'язана з реалізацією владних повноважень, з необхідністю застосування заходів державного примусу, накладає на кожного працівника ОММ підвищену відповідальність за наслідки прийнятних рішень та дій. Безумовно, питання, які стосуються проходження служби, повинні регламентуватись виключно чинним законодавством та нормативно-правовими актами МВС України.

Названі раніше специфічні особливості діяльності співробітників ОММ визначають набір вимог до їх особистих моральних, ділових та професійних якостей.

Зупинимось на окремих особливостях проходження служби працівниками місцевої міліції, перелічених вище, зокрема, порядку атестації та забезпечення дисципліни і законності в діяльності ОММ.

Одним із базових положень управління персоналом є те, що організація (місцева міліція) бере на себе обов'язок найбільш повно використовувати можливості працівників та сприяти їх зростанню. У зв'язку з цим підвищується значущість атестації персоналу ОВС, ефективність якої великою мірою залежить від відпрацьованості механізму її проведення, дотримання визначеної нормативними актами періодичності, врахування цілей та інтересів організації та її працівників, компетентності суб'єктів атестації, розробленості критеріїв оцінки персоналу [235].

Поряд з проблемою дієвості атестації працівників місцевої міліції постає проблема забезпечення їх службового просування та найбільш раціонального використання. Процес атестації потребує вдосконалення, шляхом внесення змін у галузевих нормативних актах. Кожен із працюючих має знати не

тільки перспективи свого службового росту, але й умови, за яких вони можуть бути реалізовані. На наш погляд, в організації діяльності органів місцевої міліції нечітке регулювання порядку просування по службі слід ліквідувати через зазначення у нормативно-правових актах підстав для виникнення суб'єктивного права на висування і системи критеріїв для цього.

Значна увага в роботі з персоналом приділяється також зміцненню законності і дисципліни. Зокрема, 22.02.2006 року був прийнятий Закон України “Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” [234], в якому відслідковуються тенденції у напрямі забезпечення прав об'єктів дисциплінарних проваджень. Поряд з тим, сучасна система дисциплінарних проваджень в ОВС потребує вдосконалення. Про це свідчать заходи, які постійно вживаються МВС України для зміцнення законності і дисципліни в ОВС [236; 237].

На думку М.В. Парасюка, дисципліна в органах внутрішніх справ полягає у вимогах до особового складу суворо виконувати свої обов'язки, метою яких є вияв закономірної поведінки, ефективного здійснення завдань та функцій міліцейської служби. Професійна службова дисципліна, в її об'єктивному змісті – це сукупність правил службової поведінки, заохочення при зразковому виконанні обов'язків, притягнення до відповідальності у випадку їх умисного невиконання; в суб'єктивному змісті – це підпорядкування, згідно з порядком, встановленим цими правилами [238, с. 17].

І.Л. Бородін вважає, що дисциплінарна відповідальність встановлюється не тільки нормами адміністративного права, але й міститься в інших галузях права, таких як трудове право. Але незважаючи на дану обставину, дисциплінарна відповідальність є окремим видом правової відповідальності, яка має свої, характерні тільки для неї властивості. До них належать:

- а) внутрішньоорганізаційна належність;
- б) застосування цієї відповідальності тільки до службовців, які є членами одного колективу;

в) наявність окремих, специфічних санкцій, що застосовується за скоєння дисциплінарного проступку [239, с. 42].

Як вважає М.М. Колюка: “Працівники ОВС є суб’єктами юридичної відповідальності, яким притаманні додаткові ознаки. Адже вони, перебуваючи на службі в органах, представляють державу, практично виконують її завдання та функції. Тому незалежно від того, як сприймається відповідальність зазначених осіб – у якості двохаспектного явища чи тільки як наслідок порушення ними правових норм – при вирішенні питання про її обсяг і характер повинен обов’язково враховуватися факт їх перебування на мілітаризованій державній службі та специфічність наданих їм повноважень” [240, с. 9].

Щодо дисциплінарних проваджень в органах місцевої міліції то їх характер змінюється через участь в цьому процесі органів місцевого самоврядування та місцевого населення.

Важливими змінами, які, на наш погляд, слід відобразити в Дисциплінарному статуті ОВС, є зазначення принципів індивідуалізації дисциплінарної відповідальності (виключно персональної відповідальності за свій проступок), а також принцип “один проступок – один вид відповідальності.” Сьогодні Дисциплінарний статут передбачає можливість притягнення працівника міліції до дисциплінарної відповідальності, незалежно від факту притягнення до іншого виду відповідальності, за той самий проступок.

На наш погляд, дисциплінарні провадження щодо керівника ОММ, повинні лише ініціюватись ОМС, а здійснюватись начальником регіонального управління МВС і вище. Що стосується дисциплінарних проваджень щодо інших працівників місцевої міліції, воно повинно мати внутрішній характер. Проте контроль за дисциплінарною практикою повинен бути покладений на МВС України.

В подальшому, реформуючи дисциплінарний процес, було б доцільно звернутися до досвіду поліції США, де серйозні проступки поліцейських

розглядаються відповідним журі, яке на підставі вивчення матеріалів службового розслідування виносить рішення про відповідальність поліцейського [241, с. 5].

В місцевій міліції можна було б створити колегіальну дисциплінарну комісію, яка б вирішувала питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників. Але в будь-якому випадку притягнення працівника місцевої міліції до інших видів юридичної відповідальності може здійснюватись лише в судовому порядку.

Зміцнення законності і дисципліни в ОММ тісно пов'язане з навчанням персоналу та підвищенням рівня виховної роботи та культури в органах внутрішніх справ. В МВС України створена національна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу міліції. Вона потребує подальшого вдосконалення за напрямками організації навчального процесу, підготовки фахівців з вищою освітою, організації початкової підготовки, науково-педагогічного забезпечення навчання, організації післядипломної освіти, а також практичної підготовки, зокрема курсантів і слухачів, створення навчально-практичних комплексів, адаптації випускників вищих навчальних закладів тощо [242]. Особливу увагу слід звернути на позитивні зміни у професійній підготовці працівників ОВС [243]. Ці напрями повинні поєднуватись із виховною роботою в підрозділах місцевої міліції. Результатом такої роботи повинен стати якісно новий рівень професійної етики правоохоронця.

Отже, на наш погляд, пріоритетними напрямками внутрішньої соціальної роботи з персоналом органу місцевої міліції є:

- організація соціально-виховної роботи;
- попередження професійної деформації особового складу та подолання її наслідків;
- забезпечення політики управління стресами в місцевій міліції;
- забезпечення соціальної безпеки персоналу (використання соціальних пільг, гарантій та компенсацій).

Всі вони є важливими для досягнення стабільності персоналу місцевої міліції, його розвитку.

Культура правоохоронця формується під впливом двох паралельних, але тісно пов'язаних систем: 1) умов розвитку суспільства й умов мікросередовища індивіда; 2) правової культури суспільства та правової природи мікросередовища особи. Перша система є своєрідним середовищем функціонування другої. Хоча вона і підпадає під вплив правової системи, але, з точки зору формування правової культури правоохоронця, вона є об'єктивним фактором, який неможливо змінити з метою створення необхідного рівня індивідуальної правової культури. У процесі формування особистої правової культури також неможливо змінити такі неюридичні умови мікросередовища правоохоронця, як економічні, соціальні духовно-етичні. Слід підкреслити, що процес формування правової культури правоохоронця – це вплив на його особистість і на мікросередовище, насамперед колектив, де він працює. Причому її вплив проявляється по-перше, у формі правового виховання, яке виступає у вигляді систематичного цілеспрямованого впливу на свідомість працівника, з метою формування в нього високого рівня професійної правової культури; по-друге, у створенні необхідних умов для досягнення цієї мети, тобто відповідного правового мікросередовища [244, с. 268-269].

В ході проведеного нами опитування працівників служби ДІМ лише 8,4 % респондентів вважають недоцільною роботу по вихованню етики правоохоронця (Додаток Б).

Особливу увагу у виховному процесі, а також процесі відбору кандидатів на службу до ОММ слід приділяти визначенню морально-етичних особливостей особистості. Е.Н. Соколовою проведено інтерв'ювання 427 працівників міліції. У відповідях працівники підтвердили, що моральні аспекти в їх професійній діяльності присутні доволі часто (79 % відповідей), а це передбачає, на їх думку, і більшу роль морально-психологічних особливостей кожного співробітника. 18 % співробітників не вбачали

моральних аспектів, виділяючи першочергову значимість процесуальної сторони діяльності і дотримання правових норм. Незначна частина опитаних співробітників (3 %) не визначились із відповіддю щодо наявності моральних аспектів у їх діяльності, так як, на їх думку, не мають чіткого уявлення про те, що таке мораль [245, с. 66-67].

О.О. Орлова пропонує виділити наступну систему оцінки діяльності ОВС з правового виховання персоналу:

- 1) за виконанням обов'язків і завдань (блок виконуваної роботи, якість роботи, планування роботи);
- 2) за професійною компетентністю (професійні знання, професійні вміння і навички, вміння формулювати точку зору (усно, письмово), готовність до дій, ініціатива, оперативність мислення, працездатність та витривалість, відповідальність, самостійність, здатність до лідерства, здатність до накопичення, поновлення і творчого застосування професійного досвіду) [246, с. 117-118].

Успішність правового виховання працівників місцевої міліції визначається рівнем такого дестабілізуючого фактору як професійна деформація.

Професійна деформація працівників ОВС – являє собою комплекс негативних персональних змін, зрушень у структурі особистості, які виникають під впливом змісту, організації та умов виконання службової діяльності [247, с. 14].

Трудова діяльність працівників місцевої міліції містить у собі і великий ризик деформації, вона проявляється в порушенні чинного законодавства і службової дисципліни, пияцтві, свавіллі і грубощах у стосунках з громадянами і т. п. Важливу роль у профілактиці цих та інших негативних явищ відіграють дисциплінарні стягнення. В той час, коли сучасна практика їх застосування вимагає більш чіткої розробленості технології цього процесу, індивідуалізації заходів дисциплінарного впливу, також постає проблема посилення етичних засад цієї діяльності, її виховного значення.

Негативні явища, що мають місце у середовищі працівників міліції призводять до помітного зниження їх професійної активності, знівечення образу працівника правоохоронних органів, подриву міліції зсередини. Вони позбавляють працівників почуття власної гідності, поваги до керівників, стає неможливою ефективна дисципліна, порушуються зв'язки між працівниками та населенням. Тобто, існує тісна зумовленість між всіма характеристиками персоналу міліції та тими процесами, що відбуваються в соціальному середовищі. Приведення їх у позитивну відповідність вимагає пошуку принципово нових підходів до роботи з персоналом ОММ та впровадження їх у практичну діяльність.

Однією із форм професійної деформації виступають корупційні прояви. Ці дестабілізуючі чинники за теперішнього часу набули системного характеру. Звернення до причин та форм міліцейської корупції, рівнів її розповсюдження та досвіду боротьби дає підстави визначитись щодо загального підходу до попередження та нейтралізації корупції в місцевій міліції. Сутність його складає, з одного боку, підвищення рівня ефективності системи управління місцевою міліцією, орієнтація на якісні показники, досягнення високого рівня управлінської компетенції суб'єктів управління, впровадження сучасних управлінських технологій, вдосконалення дисциплінарної практики, а з другого – підвищення престижу ОВС, забезпечення прозорості їх діяльності, “конкурентноспроможного” рівня життєдіяльності працівників, налагодження партнерських стосунків з населенням.

Важливе значення у роботі з персоналом місцевої міліції має проблема управління стресами. На підставі якісної й кількісної оцінки інформаційних, нервово-психічних, емоційних, сенсорних навантажень, умов і режимів праці, Б.Г. Бовіним, Н.І. Мягких, О.Д. Софроновим [248] був оцінений ступінь напруженості основних професій і служб ОВС за ступенем напруженості праці й фізіологічної “ціни” діяльності. Показано, що

діяльність працівників ОВС характеризується високим рівнем стресогенності (екстремальності) і напруженості праці.

Д.В. Лебедєв основними стрес-факторами, що впливають на працівників ОВС у професійній сфері визначає: невизначені ситуації, ситуації з ускладненими умовами, ситуації готовності до екстреної дії, фактор раптовості, ситуації зі зміненими умовами, ситуації ризику, ситуації з екстремальними умовами, особливі ситуації (зміна або втрата посади, нововведення і конфлікти тощо) [249, с. 85-89].

В зв'язку з цим важливого значення набуває роль служби психологічного забезпечення в ОММ. На даний час діяльність цієї служби є на шляху свого становлення [250]. Вважаємо, що роль психологічного забезпечення діяльності ОММ можуть виконувати спеціалісти, які будуть в структурі органів місцевого самоврядування.

Отже, для забезпечення ефективності соціальної роботи в органах місцевої міліції, необхідно підвищити роль підрозділів психологічного забезпечення.

Крім, зазначених вище чинників К.Ю. Мельник пропонує визначення основних факторів, що впливають на ефективність виконання працівниками органів внутрішніх справ своїх посадових обов'язків: 1) рівень професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ; 2) рівень організації праці в службах і підрозділах органів внутрішніх справ та управління ними; 3) рівень соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ та їх близьких [251, с. 276].

Стержнем діяльності у сфері управління персоналом місцевої міліції є впровадження сучасної системи стимулювання праці, оскільки “вирішальним причинним фактором результативності діяльності людей є їх мотивація” [252, с. 12]. Існуючий в міліції механізм стимулювання праці втрачає свою дієвість. Він не забезпечує потрібної гнучкості у винагородженні персоналу та його використанні, не відповідає головним потребам та інтересам працівників. Негативні наслідки ситуації, що склалася

(відтік кваліфікованих працівників, порушення дисципліни та законності тощо), гальмують загальний процес розвитку ОВС як стабільної, ефективно діючої організації. За таких умов нагальною потребою стає вдосконалення механізму стимулювання персоналу, приведення його у відповідність із реальними умовами проходження служби, стратегією розвитку місцевої міліції, особливостями стану та розвитку ринку праці.

В ході проведеного нами анкетування працівники служби дільничних інспекторів зазначили, що основними мотиваційними умовами, за яких вони готові залишити службу в ОВС є отримання пропозицій про суттєве підвищення заробітної плати (62,6 %) та вирішення житлових проблем (49,5 %) (Додаток Б).

Що стосується механізму регулювання винагородження праці та умов служби, такі вимоги повинні враховувати, при визначенні рівня забезпечення, особливості району обслуговування, наявність особливих навичок, яких потребує виконання професійних завдань, рівня професійної компетенції, важливості та складності професійних завдань та ін. Відзначимо також можливість використання гнучких режимів роботи за певних обставин (робота не повний робочий день, не повний робочий тиждень тощо). Окрім заробітної плати, як основного засобу стимулювання праці, стимулююче значення мають різні додаткові соціальні гарантії, надання яких підкреслює особливий статус працівників місцевої міліції, а також використання системи індивідуальних пільгових послуг (юридичні, консультативні та освітні послуги, програми допомоги працівникам та ін.). Окремої уваги потребує проблема підтримки працівників, що звільняються із місцевої міліції у зв'язку із скороченням штатів та виходом на пенсію. Ключового значення при цьому має розробленість та дієвість механізму соціальних гарантій та компенсацій.

З метою розуміння мотиваційної складової доцільно привести результати досліджень, проведених в двох районних відділах Харківського

міського управління УМВС України у Харківській області. Ми зупинитись на таких результатах:

- переважна більшість молодих працівників (до 5 років служби в ОВС) задоволені своєю професією;
- практично ніхто з досліджуваних повною мірою не жалкує про обрання професії;
- більшість досліджуваних не хотіли б змінювати професію;
- у більшості досліджуваних незалежно від стажу служби в ОВС уява про професію змінилась в бік погіршення;
- більшість досліджуваних не хотіли б повторення власними дітьми професійного шляху батька (матері);
- в загальному більшість респондентів висловила суперечливе ставлення до своєї роботи [253, с. 456-462].

В проведеному нами опитуванні працівників служби ДІМ виявлено, що основними причинами обрання професії правоохоронця на їх погляд є романтизм професії (42,1 %), продовження сімейних традицій (31,8 %) та матеріальне забезпечення і пільги (29 %) (Додаток Б).

Слід зауважити, що в процесі кадрового забезпечення діяльності ОВС не останню роль відіграє фактор стереотипу. Стереотип як орієнтація особи на певну модель поведінки характерна для даного соціуму, одночасно для багатьох людей, які знаходяться у різних життєвих ситуаціях, різної статі, віку, освіти, така модель – не породження індивідуальних зусиль кожного, а є виявом спеціальних механізмів для її формування і передачі від одного покоління до іншого.

Така особливість дії стереотипів зафіксована у свідомості громадян і щодо діяльності органів внутрішніх справ. Як зазначено у прийнятій МВС України “Програмі формування позитивного іміджу міліції України”: “є прорахунки та недоліки у діяльності міліції, які викликають незадоволення конкретних громадян або значний суспільний резонанс...”, однак спостерігається відсутність комплексних, цілеспрямованих зусиль, направлених на подолання історичних

стереотипів масової свідомості щодо міліції, створення позитивного громадського резонансу стосовно діяльності МВС, його органів та підрозділів” [7].

Наведене твердження уточнює ознаки несприятливих стереотипів щодо індивідуальних уявлень громадян. На емоційному рівні у частини громадян фіксується неусвідомлене негативне ставлення до працівника ОВС з матеріалів преси, що полягає у ідентифікації його зі “злочинцем” [254, с. 79].

Відомо, що підтримка та збереження іміджу є справою ще більш складною, ніж його створення. Враховуючи це, теоретики та практики з управління правоохоронними органами, а також фахівці-іміджмейкери “поліцейської справи” зарубіжних країн знаходяться у постійному пошуку нових ефективних технологій, призначених для справжнього підвищення престижу правоохоронних органів у тому або іншому регіоні. Під час розробки цих технологій всебічно враховується громадська думка та максимально використовується підтримка населення, що проживає на території цих регіонів [255, с. 297].

Складовими частинами процесу формування іміджу органів місцевої міліції, на наш погляд, повинні виступати:

- 1) професіоналізм працівників ОММ (відповідний рівень знань, інтелектуальний рівень, безперервність професійної підготовки, самостійність у прийнятті рішень, повага та дотримання Етичного кодексу, відданість інтересам населення територіальних громад);
- 2) конкурентноздатність ОММ на ринку праці;
- 3) соціальна і правова захищеність працівників ОММ;
- 4) ознайомлення населення з проблемами правоохоронних органів та їх причинами;
- 5) зовнішній вигляд та фізична форма працівників ОММ.

На думку В.І. Олефіра, за сучасних умов саме імідж визначає результат взаємодії сторін, тому, що здійснюється заміна побудови складного і заглибленого образу (портрета) людини (корпорації) його іміджем –

знаковим замінювачем, який відображає головні риси. Ось чому необхідно цілеспрямовано формувати у населення позитивний образ працівника ОВС [256, с. 266-267].

Формування іміджу ОММ, на нашу думку, повинно відобразатись у відповідних програмах та пройти етапи організаційно-управлінської моделі побудови іміджу, запропоновані О.Л. Порфімович:

- 1) Креативний етап. Формується вироблення т.зв. “філософії” продукту або послуги.
- 2) Аналітико-управлінський етап. Розробка Public Relations та рекламних заходів.
- 3) Формуючий етап. Реалізація тактичних завдань (планів).
- 4) Констатуючий етап. Підведення підсумків.
- 5) Аналітико-констатуючий. Вивчення громадської думки та інші форми аналізу ефективності процесу формування іміджу [257, с. 254-257].

Отже, новий етап розвитку ОВС і, відповідно, роботи з кадрами (персоналом), пов'язаний із проголошенням України незалежною демократичною державою, свідчить про значні зміни, яких зазнала система роботи з персоналом. Сьогодні створена якісно нова нормативно-правова база, що регулює професійну діяльність, організацію роботи з персоналом. Сучасного значення набуло формулювання сутності кадрової політики, зазнали розвитку підрозділи по роботі з персоналом, система психологічного забезпечення службової діяльності, соціальної та виховної роботи з особовим складом; плідно розвивається міжнародне співробітництво. Проте, додаткову інформацію щодо якості кадрового забезпечення діяльності міліції дає аналіз громадської думки. Аналіз соціологічних досліджень, свідчить, що образ працівників міліції у громадській свідомості залишається негативним (зловживання службовим становищем, грубість, невжиття належних заходів до правопорушників, байдужість, низька загальна культура та культура спілкування).

Працівники ОВС, на нашу думку, не поступаються жодній з поліцейських структур світу в умінні здійснювати свої функції з боротьби зі злочинністю. Однак вони певною мірою програють колегам з країн зрілої демократії в умінні співпрацювати з населенням і від того імідж правоохоронців України не завжди адекватний результатам їхньої роботи. Тому, важливим завданням адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції є прийняття відповідних програм, на нормативному рівні, по формуванню, підтримці та збереженні іміджу.

Потрібно надати більшу самостійність міськрайорганам внутрішніх справ щодо здійснення ними кадрових функцій, делегуючи при цьому їм додаткові повноваження з вищих рівнів управління [258, с. 57]. ОММ повинні формувати власні кадрові апарати та власну систему початкової професійної підготовки в зв'язку зі спеціалізацією підрозділів. Проте це вимагає додаткових затрат для органів місцевого самоврядування. Тому, на наш погляд, ці функції, на першому етапі реформування, повинна взяти на себе держава.

Результати проведеного дослідження підтверджують той факт, що сучасні правоохоронні проблеми та різноманітні службові ситуації спроможні вирішувати тільки фахівці-професіонали (як з точки зору їх суто професійних, так і особистих характеристик). У зв'язку з цим виділяються дві рівнозначні проблеми: якісний відбір і підготовка майбутніх професіоналів та збереження існуючого професійного ядра підрозділів міліції громадської безпеки (місцевої міліції).

3.2. Адміністративно-правовий статус керівника органу місцевої міліції та його роль в управлінні персоналом

Роль керівництва (влади) у забезпеченні організації процесу управління органами місцевої міліції має первинне значення. З усіх моделей впливу

влада – це те, чим поведінка індивідів як учасників організації найбільше відрізняється від їхньої поведінки за межами цієї організації. Саме влада надає організації її формальної структури, а інші моделі впливу найкраще обговорити після визначення цієї структури [259, с. 183].

На наш погляд, здатність впливати, приймаючи рішення, які фактично визначають поведінку та дії інших – це те чим відрізняється особа, наділена владою. Проте, слід відмежовувати поняття впливу і влади.

Керівництво як процес має в своїй основі рису, що вирізняє її від впливу, і полягає в тому, що в основі лежатиме наказ. В наказі розв'язують питання управління, наприклад, встановлюють планові завдання, накреслюють організаційно-технічні та фінансові заходи, призначають (звільняють) працівників, встановлюють їхні повноваження, застосовують заходи заохочення та дисциплінарного впливу тощо [260, с. 420].

Відмінності між наказом і переконанням стають менш суттєвими, якщо у підлеглого існує переконаність. Тоді його дії базуються на вірі у дійсну необхідність виконання того чи іншого розпорядження. Отже, переконаність підлеглого дає підстави вважати недоцільним перевірку необхідності доводити цінність прийнятого керівником рішення. Для силових структур, місцевої міліції дії підлеглих вимагають чіткої регламентації поведінки, злагодженості дій в екстремальних, складних і особливих умовах несення служби, чіткої субординації та ієрархії. Досягнення переконаності у підлеглих досягається шляхом процесу виховної роботи та ефективності керівництва. Проте, передача фактичних стверджень без доказу породжує послаблення критичної здатності, що характерне для відносин влади. Втрата критичності оцінки ситуації часто зумовлена авторитетом керівника, дисципліною підлеглих, яка полягає у відмові від вибору. Це призводить до зменшення ефективності організації, тому що втрачається поступальний рух, який реалізується через потенційні незалежні ідеї.

З позиції підлеглого, на нашу думку, необхідність застосування влади керівником виникає з декількох причин. Насамперед, це суспільні відносини,

в яких кожен сприймає своє положення та відіграє певну роль, а також психологічні відмінності між індивідами. Часто зусилля підлеглого докладаються для досягнення мети, яка співпадає з його особистою позицією. Інколи застосування влади задовольняє інтереси підлеглого з потреб одержання вищої платні, отримання переваг перед іншими чи збереження статусу. Крім цього сприйняття стимулу, що впливає збоку влади може бути результатом небажання підлеглих брати на себе відповідальність.

Тому керівництво сприймається нами як ланка управління, що забезпечує неухильне виконання підлеглими своїх функціональних обов'язків і її пропозиції сприймаються як наказ, що не передбачає критичного погляду або міркування.

На наш погляд, децентралізація правоохоронної системи зумовлена критичністю поглядів суспільства на забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Таким чином започатковано процес постійного вдосконалення охорони громадського порядку через представницькі органи місцевого населення.

Одна з основних проблем управління підрозділом муніципальної міліції є адекватність стимулів та форм взаємодії параметрів об'єкту та суб'єкта управління умовам і методам вирішення статутних завдань, що передбачені законодавством [261, с. 15].

Стаття 7-1 Закону України "Про міліцію" свого часу визначила, що місцеву міліцію очолює керівник, який є заступником начальника відповідного управління (відділу) внутрішніх справ з громадської безпеки. Керівник місцевої міліції у встановлені відповідною радою строки звітує перед нею про стан охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідній території.

Призначення і звільнення з посад керівника місцевої міліції, начальників структурних підрозділів і дільничних інспекторів проводиться начальниками головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в

Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за погодженням з відповідною радою [3].

Ці положення є вихідними для визначення сучасного адміністративно-правового регулювання статусу керівника та його ролі в забезпеченні процесу управління органами місцевої міліції.

Такий правовий статус керівника підрозділу місцевої міліції сьогодні не дозволяє нам чітко визначити межі його влади, оскільки відсутній механізм її реалізації. Керівник підрозділу місцевої міліції є підлеглим щодо керівника вищестоящої інстанції, і у нього виникають ті ж мотиви поведінки особи, яка є підпорядкованою, а межі використання влади нею звужуються. Вони обмежуються через відсутність чіткого нормативного розмежування управлінських функцій між керівником управління (відділу) внутрішніх справ та начальником органу місцевої міліції. Крім цього існує проблема подвійного підпорядкування, в тому числі голові місцевої ради. За таких умов начальник органу місцевої міліції постає як керівник середньої ланки.

Є проблематичним той факт, що забезпечуючи інтереси місцевої громади керівник органу місцевої міліції залишається представником органу виконавчої влади – працівником міліції. Варіантом виходу з цієї ситуації могло би бути призначення на цю посаду цивільної особи. Підбір кандидатури на цю посаду повинен відбуватись з врахуванням позиції місцевої громади та МВС України, оскільки ступінь придатності кандидата може бути визначений як по суто професійним якостям, так і з врахуванням точки зору представників місцевого населення.

Залишаючись на позиції розширення повноважень керівника органу місцевої міліції, ми вважаємо, що для визначення адміністративно-правового статусу керівника ОММ, при встановленні меж його владних повноважень, необхідно, насамперед, встановити певні обмеження. Серед основних, на наш погляд, є:

- обмеження, пов'язані з відбором та порядком проходження служби (рівень освіти, наявність непогашеної або незнятої судимості, стан здоров'я

(фізичного та психічного), вимоги щодо психологічної готовності до несення служби);

- обмеження, пов'язані з основним та додатковими видами діяльності (підприємницька діяльність, політична діяльність).

Щодо обмежень, пов'язаних з відбором керівників та порядком проходження ними служби, то у цьому напрямі важливим є об'єктивна оцінка їх якостей, навчання, вибір і призначення на цю посаду найбільш придатних осіб. Такі обмеження можуть бути пов'язані з проблемою психологічної готовності кандидата.

Слід зауважити, що керівник виконує роботу, системна складність якої дуже висока – узгоджує діяльність функціональних підрозділів, вирішує організаційні, адміністративні, правові, економічні та технічні проблеми, що виникають у взаємодії підрозділу місцевої міліції з іншими органами публічної влади. Чим вище рівень керівника, тим більша кількість підрозділів йому підлеглих, тим більшу кількість проблемних ситуацій він повинен розв'язувати. Таке психологічне навантаження зумовлює необхідність правильного відбору кандидатів на цю посаду. Тут зростає роль підрозділів психологічного забезпечення у питаннях відбору кандидатів на керівні посади [262].

Реформування органів внутрішніх справ в сучасних умовах вимагає зміни організаційних форм та методів управління в діяльності міліції. Забезпечення ефективності реформування органів внутрішніх справ залежить від фахової підготовки керівника. Слід уникати фактів призначення на керівні посади кандидатів, які не мають відповідної підготовки, недостатньо кваліфікованих у галузі правоохоронної діяльності, чи таких, що не мають управлінського досвіду.

Щодо обмежень, пов'язаних з основним та додатковими видами діяльності то, безумовно, керівнику місцевої міліції, згідно з чинним законодавством, забороняється займатися підприємницькою та політичною діяльністю [3]. Проблемним питанням, в цьому ракурсі, є призначення на

посаду керівника ОММ цивільних осіб, які належать до певних політичних кіл.

Для правових інститутів, що регламентують правовий статус поліцейських у багатьох розвинених країнах світу, характерні положення, що визначають основні принципи діяльності поліції. Так, в США, Великобританії, Швеції, Іспанії, Греції працівникам поліції заборонено перебувати в членстві політичних партій, брати участь в їх заходах, вести пропаганду та агітацію ідеологічного характеру. Крім того, їм не дозволяється виражати колективні протести у вигляді страйків та інших акцій, проявляти особисту зацікавленість в діяльності будь-яких підприємств, установ та організацій, підконтрольних поліції, займатись за сумісництвом працею, пов'язаною з отриманням доходу (за винятком роботи у сфері мистецтва, науки або літератури) [263, с. 83,84].

Проте, досвід зарубіжних країн показує, що державний службовець у системі кар'єрної державної служби може мати право бути членом політичної партії, але з багатьма обмеженнями, пов'язаними із специфікою самої служби (від повного нейтралітету у Великобританії до можливості вести політичну діяльність поза державною службою у Франції) [264, с. 223].

Правовою умовою, яка забезпечує дотримання працівником міліції заборони використовувати службове становище в інтересах партій в Україні, є положення ч. 3 ст. 37 Конституції України, де вказано про недопущення створення і діяльності організаційних структур політичних партій в державних органах. Однак, варто зауважити, що за порушення цієї конституційної заборони чинне законодавство не передбачає (крім відповідальності в адміністративному порядку) відповідальності політичних партій та об'єднань громадян, передбаченої ст. 32 Закону України "Про об'єднання громадян" [265], ст. 21 Закону України "Про політичні партії" [266].

Вважаємо, що крім зазначених вище обмежень, влада повинна мати також певні обмеження свого застосування. Вони обумовлюються

нормативно-правовими актами, рішеннями органів місцевого самоврядування, громадською думкою, вивчення якої дає можливість визначити межі свободи дій керівника. В цих межах владних повноважень, за допомогою важелів керуючого впливу забезпечується відповідальність підлеглих за дії та прийняті рішення, чим гарантується їх компетентність.

Межі влади керівника забезпечуються та обмежуються багатьма факторами, серед яких можна виділити можливість застосування санкцій ним та щодо нього.

Характеризуючи адміністративно-правовий статус керівника місцевої міліції, незалежно від джерела фінансування ОММ, необхідно зупинитись на проблемі його повноважень щодо прийняття рішень про притягнення до адміністративної відповідальності. На наш погляд, слід розширити повноваження начальника місцевої міліції в цій сфері, зокрема:

- суб'єктами прийняття рішень повинні виступати начальники або заступники начальників органів місцевої міліції по справах про адміністративні правопорушення, передбачених ч. 1 ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення [183], крім справ, передбачених в абзаці 2 п. 1 ч. 2 ст. 222 КУпАП;

- для забезпечення централізованого характеру адміністративної практики, повноваження підрозділів ДАІ та дорожньо-патрульної служби, передбачені в п.п. 2, 3 ч. 2 ст. 222 КУпАП, необхідно обмежити, зосередивши право накладення адміністративних стягнень на рівні начальника органу місцевої міліції або його заступника;

- начальник або заступник начальника підрозділу дорожньої міліції повинен мати право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення щодо правопорушень, передбачених п.п. 2,3 ч. 2 ст. 222 КУпАП, у випадку їх вчинення на автошляхах (території), що не входять до сфери повноважень органу місцевої міліції;

- право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення щодо правопорушень, передбачених абзацом 3 п. 1 ч. 2 ст. 222 КУпАП слід надати начальнику або заступнику начальника органу місцевої міліції або дільничному (старшому дільничному) інспектору міліції.

Окремо треба зупинитись на питанні визначення статусу керівника ОММ як начальника органу дізнання. На наш погляд, з метою чіткого розмежування функцій між органами кримінальної та місцевої міліції, єдиної системи реєстрації і обліку кримінальних справ, що є в провадженні міліції, право порушення кримінальної справи начальником ОММ видається нам не зовсім доцільним. Але така позиція суперечить вимогам ч. 1 статті 108 Кримінально-процесуального кодексу (КПК), де зазначено, що “за наявності ознак злочину, що не є тяжким, орган дізнання порушує кримінальну справу, і керуючись правилами кримінально-процесуального закону, проводить слідчі дії до встановлення особи, яка його вчинила” [182]. Найоптимальнішим варіантом для місцевої міліції, звичайно ж, є здійснення провадження за протокольною формою досудової підготовки матеріалів (ст. 425 КПК України). Але, вона здійснюється до моменту порушення кримінальної справи. Тому, на наш погляд, начальник органу місцевої міліції як начальник органу дізнання, все-таки повинен мати право порушення кримінальної справи, але порядок реєстрації та обліку повинен бути уніфікованим, реєстрація здійснюватись в обліковій документації органу кримінальної міліції, контроль і нагляд повинен здійснюватись штабними підрозділами кримінальної міліції та, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 5 Закону України “Про прокуратуру” [267].

Узагальнюючи запропоновані вище пропозиції щодо організації діяльності місцевої міліції в Україні, ми вважаємо, що вони повинні забезпечувати механізм дисциплінарних проваджень в ОММ та визначати повноваження Департаменту громадської безпеки МВС в сфері управління персоналом органів місцевої міліції, які фінансуються з місцевих бюджетів,

визначати адміністративно-правовий статус їх керівника. Зокрема, на наш погляд, ДГБ повинен мати право: видавати обов'язкові для виконання приписи з усунення недоліків в організації діяльності цих підрозділів щодо виконання своїх функцій; подавати Міністру внутрішніх справ України для узгодження обов'язкові до виконання подання голови ОМС щодо кандидатури начальника місцевої міліції, пропонувати головам ОМС такі кандидатури; приймати обов'язкові до виконання подання голови ОМС про звільнення за результатами діяльності начальника місцевої міліції та подавати їх Міністру внутрішніх справ України; здійснювати дисциплінарне провадження за поданнями органів місцевого самоврядування (а у визначених випадках без такого подання) щодо начальника органу місцевої міліції та клопотати до Міністра внутрішніх справ України про притягнення його до відповідальності або звільнення.

За поданням ДГБ Міністр внутрішніх справ України повинен мати право: прийняти вмотивоване рішення щодо звільнення керівника та працівників місцевої міліції, яка утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування, без погодження з відповідною радою, лише у разі вчинення ними злочину, встановлення їх невідповідності вимогам щодо проходження служби в міліції, грубого порушення ними вимог Закону України "Про міліцію (поліцію)", статутів та інших галузевих нормативних актів, які регламентують порядок проходження служби в міліції, безпідставного невиконання ними розпорядження Міністра внутрішніх справ України або начальника регіонального управління (Головного комісаріату поліції), щодо дій підрозділів місцевої міліції в межах плану комплексного використання сил та засобів по охороні громадського порядку, плану спеціальної операції чи оперативного плану. Звільнення з місцевої міліції, яка утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування, слід оскаржувати в судовому порядку.

На нашу думку, для забезпечення ефективності владних вказівок керівник повинен мати можливість діяти раціонально, а не лише виходити з

позицій необхідності виконання норм. Це стосується можливості зміни структури підрозділу, задля підвищення його ефективності. Штат та структура підрозділу місцевої міліції може залишатись типовою лише для забезпечення нормативного навантаження на працівника відповідної служби та дотримання норм трудового законодавства.

Крім зазначених вище характеристик адміністративно-правового статусу керівника ОММ, слід зупинитись на проблематиці гендерної рівності в керівництві місцевою міліцією.

У контексті адміністративної реформи, недостатній рівень представництва жінок на керівних посадах у правоохоронних органах неминує призводити до зниження їх впливу на прийняття важливих рішень. А це – один з найочевидніших аспектів втрати позитивного впливу на підвищення ефективності державної служби. Адже з ширшою участю компетентних, освічених жінок у владних структурах можливо не лише ставити життєво важливі для них питання, посилювати вплив жінок на зміну свого соціального статусу, а й у цілому забезпечити більш ефективну діяльність державних органів, успішну реалізацію визначених цілей і завдань адміністративної реформи [268, с. 57]. Досліджуючи суспільні стереотипи і догми, а також їх вплив на особливості управлінської діяльності жінки-керівника, можна зробити наступні висновки: по-перше, аналіз управлінської діяльності значної кількості керівників підтверджує існування статево-рольових стереотипів, при цьому з'ясовано, що багато відмінностей між керівниками-чоловіками і керівниками-жінками зумовлені саме цими стереотипами; по-друге, існують психологічні і, зокрема, комунікативні особливості керівників залежно від статі [269, с. 214]. Подолання названих стереотипів та перешкод, що впливають на прагнення і самооцінку жінок й чоловіків, сприяють упередженій оцінці їх дій і здібностей, особливо стосовно ставлення до жінок-управлінців, як найбільш дискримінованої, з точки зору гендерної рівноваги, групи, є одним з нагальних завдань сучасної етики державного службовця [270].

Отже, для нашого перехідного суспільства важливо знайти оптимальний баланс між правами та свободами працівника міліції як громадянина та новими вимогами до служби в органах міліції, зумовленими створенням якісно нової та ефективної системи державного управління [271, с. 116].

Аналіз сучасної літератури вказує на залежність ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності влади (в тому числі – керівника ОММ) та сучасних форм і методів управління. Виникає необхідність нового підходу до підготовки фахівців-управлінців у міліції. На допомогу цьому повинен прийти менеджмент. Менеджмент – є тим, як працюють і як повинні працювати керівники [272, с. 12].

На нашу думку, для підготовки фахівців-керівників органів місцевої міліції, слід використовувати алгоритми реалізації стратегій ефективного менеджменту в ОВС, які запропоновані С.В. Петковим: стратегію обґрунтованих рішень, стратегію ризику, ідеї менеджменту, стратегію дієвості, стратегію ефективних працівників-професіоналів, стратегію спрощення, стратегію якості, стратегію лояльності і відданості, стратегію співробітництва [273, с. 61-62].

На наш погляд, враховуючи вищевказані алгоритми, основними управлінськими функціями керівника органу місцевої міліції, які потребують адміністративно-правового регулювання є організація, координація, контроль, мотивація, забезпечення організаційної культури (раціональна організація праці, стиль керівника тощо).

Характеризуючи функцію організації, слід зазначити, що ефективність управління в органах міліції завжди базувалась на принципі єдності керівництва. При забезпеченні відповідної структури влади керівник повинен враховувати переваги кваліфікації підлеглих у прийнятті рішень. Для їх вироблення необхідно залучення знань не лише в сфері охорони громадського порядку, а й в галузях техніки, зв'язку, транспорту та ін. Цю проблему слід вирішувати з використанням кваліфікованого персоналу галузевих структур органів місцевого самоврядування. Проте, ці вимоги

складають лише базові умови для успішності організації діяльності керівником ОММ. Він повинен у своїй діяльності правильно ставити цілі, планувати діяльність підрозділу, раціонально використовувати час. Делегування повноважень в підрозділі повинно здійснюватись із врахуванням особистості підлеглого керівника, обставин, характеру виконуваних завдань та можливостей для організаційного, фінансового, юридичного і психологічного маневру. Серед керівників міліції існує точка зору, що важливість роботи однозначно зумовлює відповідальність. Проте слід зауважити, що важливість роботи зумовлює частішого використання делегування повноважень і більшої кількості виконавців.

Отже, організаційна ефективність адміністративно-правового регулювання діяльності керівника, характеризує якість побудови організації, її системи управління, прийняття управлінських рішень, реакцію системи управління на стреси, конфлікти, організаційні зміни тощо. Організаційна ефективність оцінюється за показниками, які відображають якість побудови організації та її системи управління, а саме: рівень централізації функцій управління, співвідношення чисельності управлінських працівників між різними рівнями управління, питому вагу керівників в загальній чисельності апарату управління, швидкість прийняття управлінських рішень тощо [274, с. 160].

Важливою функцією керівника є координація. Врахування позицій різних рівнів та об'єктів керованої системи, їх власних потреб допомагає у прийнятті управлінського рішення. На нашу думку, координація повинна стосуватись окреслення сфери діяльності та влади кожного підлеглого, а також змісту організаційної діяльності.

Відповідальність керівника забезпечується засобами контролю. Контроль є одним з найпоширеніших і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [100, с. 662]. Контролю підлягають не тільки

результати діяльності органів внутрішніх справ, окремих служб, підрозділів, виконавців, але й засоби і способи, застосування яких дозволило досягти результатів. Специфіка форм і методів роботи органів внутрішніх справ вимагає постійного контролю за законністю їх використання, негайного усунення будь-яких порушень закону [275, с. 144].

До основних напрямків контрольної діяльності керівника, можна визначити напрями контролю за:

- своєчасним і доброякісним виконанням службових обов'язків правоохоронними органами;
- раціональним розподілом та використанням фінансових, матеріальних, трудових ресурсів, дотриманням режиму економії;
- науковою організацією правоохоронної діяльності, впровадженням в управління цих органів передових досягнень науки й техніки, їх використанням в інтересах підвищення ефективності виконавчої та виробничої діяльності з урахуванням необхідності покращення матеріального рівня життя населення, охорони його здоров'я, безпеки умов праці, попередження забруднення навколишнього середовища та інших можливих шкідливих наслідків;
- законністю та доцільністю рішень, які приймаються відповідними органами та посадовими особами;
- підбором та розстановкою кадрів, покращення рівня їх професійної підготовки;
- дотриманням прав, свобод і законних інтересів громадян в процесі правоохоронної діяльності;
- формами й методами здійснення правоохоронної діяльності [276, с. 54].

Щодо контролю за діяльністю керівника ОММ, то, на наш погляд, для найбільш ефективного вирішення питання щодо його відповідальності цю функцію доцільно покласти на суб'єкт незалежного контролю.

Необхідність істотного підвищення ефективності системи демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції, забезпечення її

дієвості незалежно від внутрішньополітичної кон'юнктури вимагають вжиття системних заходів законодавчого, організаційного та інформаційно-просвітницького характеру [277, с. 87].

Проблема мотивації персоналу є однією з найголовніших і недостатньо вивчених. Відомо, що не лише матеріальне забезпечення стимулює працівника до належного виконання роботи. Соціальний захист, комфортні умови праці (в тому числі психологічні), досконалі критерії оцінки діяльності, чіткий механізм заохочення підлеглих та інше. Все це дозволяє вирішити актуальні недоліки в організації роботи сучасної міліції. На нашу думку, керівнику місцевої міліції слід надати можливість впливати на мотиваційну сферу особистості підлеглого працівника міліції через обґрунтовану та ефективну систему стимулювання та заохочення, оскільки проблема не може бути знята без вирішення проблем кожного конкретного працівника. Це впливатиме на ефективність його дій та авторитет.

Достатній рівень повноважень керівника місцевої міліції та незалежність у прийнятті важливих рішень, з подальшим звітом за результатами своєї роботи, системою незалежного контролю, повинні забезпечити організаційну культуру. Керівник повинен намагатись сформувати організаційну культуру, яка створить позитивний психологічний клімат у колективі, за умов якого, у нього і працівника міліції низової ланки, буде одна мета. Ефективність діяльності керівника визначається багатьма складовими. Але досягнення мети досягається за рахунок вміння організовувати свою працю. Змінюються умови господарювання, невинні інноваційні процеси в техніці та технологіях, та незмінними залишаються вимоги до менеджерів усіх рівнів – їх знання та навички особистої роботи повинні відповідати вимогам часу [278, с. 3]. Раціональна організація праці керівника – запорука ефективності функціонування підрозділу. Про невміння правильно організувати власну роботу керівниками свідчить опитування, яке було проведено Д. Гурдом. В результаті нього тільки один із ста керівників стверджував, що в нього є достатньо часу на виконання своїх обов'язків.

Опитані керівники показали, що для ефективного виконання своєї роботи їм бракує часу: 10 % керівників вважають, що їм потрібно більше на 10 %, 40 % – на 25 % і 50 % опитаних керівників вважають, що їм потрібно часу більше ніж на 50 %. Безперечно, сьогодні керівники працюють довше. Опитування виявило, що чим вище людина піднімається по службовій ієрархії, тим більше їй доводиться працювати, тим довшими стають її дні та тижні. Згаданим опитуванням виявлено, що пересічний керівник працює 63 години на тиждень [260, с. 36].

Специфіка ієрархії впливає на формування стилю керівника. Проте, теоретизувати стиль роботи керівника, надаючи йому загальнообов'язкових ознак, неможливо і недоцільно. Кожен керівник обирає власну лінію владної поведінки, враховуючи ряд об'єктивних передумов та суб'єктивних чинників.

В ході проведеного опитування працівники ОВС все-таки вважають, що оптимальний стиль управління для керівників служб підрозділів місцевої міліції – директивний (авторитарний, вольовий, автократичний) – 48,6 % (Додаток Б). Швидше за все, така відповідь обумовлена наявністю стереотипів щодо лінії поведінки керівника.

На наш погляд, керівник органу місцевої міліції залежить від таких об'єктивних факторів як рівень довіри до правоохоронних органів, стан матеріально-фінансового та кадрового забезпечення підрозділу, налагодженість зв'язків між елементами системи управління в галузі правопорядку, оперативна обстановка на території обслуговування тощо. На стиль управління впливають суб'єктивні чинники: рівень професіоналізму, досвід керівної роботи, рівень професійної деформації і т.д.

Отже, реалізація функції керівництва – складна наукова і практична проблема. У першу чергу тому, що необхідно володіти знаннями про види та зміст проблемних ситуацій, знати алгоритм їх вирішення на підставі відповідної нормативної бази. Необхідно володіти спеціальними знаннями щодо пошуку відповідної стратегії щодо розв'язання відповідної проблеми. А

це в свою чергу пов'язується з вмінням оперативно залучати до діяльності підлеглих, які володіють спеціальними знаннями та матеріальні ресурси. У разі необхідності керівник місцевої міліції повинен ефективно забезпечувати співпрацю з відповідними органами влади (органами місцевого самоврядування, державними адміністраціями, МВС України та його департаментами тощо). Реалізація даного завдання полягає в знаходженні належного балансу між вимогами, що висуваються ситуацією, діловими якостями керівника та готовністю колективу до виконання поставлених перед ним завдань.

Людська поведінка залежить від ряду об'єктивних та суб'єктивних факторів, в тому числі у відносинах між керівником та підлеглими. Зміни, які відбуваються у соціальному середовищі вимагають їх врахування у всіх сферах діяльності людини. Правоохоронна діяльність теж піддалась багатьом змінам, але ще більших змін вона вимагає. Реформування системи органів внутрішніх справ, яке йде по шляху часткової децентралізації за рахунок створення підрозділів місцевої міліції, вимагає реорганізації системи влади в органах місцевого самоврядування та органах внутрішніх справ. Виникає потреба з'ясування статусу керівника органу місцевої міліції, визначення його правового положення, меж компетенції та влади.

Для вирішення поставленої проблеми необхідно внести зміни до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність місцевої міліції, змінити статус та розширити повноваження начальника місцевої міліції, щоб останній міг реально забезпечити процес ефективного управління персоналом, визначити механізм комунікацій між органами місцевого самоврядування та МВС України з дотриманням вказаних вимог.

Висновки до розділу 3

У процесі реалізації власних функцій орган місцевої міліції стикається з

цілою низкою особливостей, обумовлених природною взаємодією місцевого самоврядування з ОВС. Розуміння цих особливостей сприяє вдосконаленню адміністративно-правового регулювання діяльності на рівні досліджуваних органів. Кадрове забезпечення місцевої міліції одне із найважливіших питань в цьому напрямі. Залишаючись в єдиній системі органів внутрішніх справ, місцева міліція є відносно децентралізованою. Така ситуація ускладнює кадрову роботу в цих органах.

Працівники місцевої міліції повинні нести службу згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, мати відповідні спеціальні звання, дотримуватись Присяги, статутів, наказів, які регламентують проходження служби, вимог Етичного кодексу тощо. Поряд з тим, необхідно вирішити проблему віднесення працівників міліції до відповідної категорії та рангів державних службовців, що дасть можливість розширити коло осіб, які зможуть проходити службу в міліції, впорядкує питання кар'єрного росту осіб, які досягли граничного віку перебування на службі тощо.

Крім цього, в зв'язку зі збільшенням кількості персоналу, який частково виконує та забезпечує виконання поліцейських функцій, було б доцільно визначити статус, розширити права та обов'язки цивільного персоналу місцевої поліції.

Для успішної реалізації кадрової функції апаратами місцевої міліції необхідно спрямовувати їх діяльність на таку кадрову політику, яка матиме в своїй основі правовиховну діяльність. Культура працівника місцевої міліції прямо впливатиме на рівень довіри до ОММ. Кадрова політика повинна вирішувати проблеми якісного комплектування кадрів, конкурентоспроможності, професійної підготовки, виховання кадрів, соціальної роботи, формування іміджу, здійснення управління стресами, мотивації і забезпечення тощо.

Важливе місце в кадровій роботі займає відбір та підготовка керівного складу органів місцевої міліції. Керівник місцевої міліції – представник

місцевого населення, якому органи місцевого самоврядування делегують повноваження організації та забезпечення охорони громадського порядку.

Статус керівника органу місцевої міліції можна визначити як статус начальника органу дізнання наділеного повноваженнями адміністративно-правового характеру, зокрема правом розгляду та прийняття рішень у справах про адміністративні правопорушення.

Рівень фахової підготовки, досвід управлінської діяльності та авторитет у населення – ключові елементи успіху в його роботі. Специфіка призначення, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності створює специфічну модель управління начальником органу місцевої міліції. При цьому роль територіальних громад та Міністерства внутрішніх справ України повинна бути збалансована і не порушувати як прав місцевого населення, так і повноважень центральних органів внутрішніх справ щодо управління галуззю.

Основні результати цього розділу опубліковані у наступних працях дисертанта: „Деякі аспекти організації управління персоналом місцевої міліції” [280], “Керівник – менеджер органу місцевої міліції [281], „Щодо проблеми попередження і протидії корупції в органах місцевого самоврядування та органах місцевої міліції” [282].

ВИСНОВКИ

На основі аналізу чинного законодавства України, теоретичного осмислення низки наукових праць, з'ясування ставлення практичних працівників органів внутрішніх справ до зазначеної проблеми автором сформульовано ряд висновків та рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції:

1. У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що виявляється в розробці сучасної системи адміністративно-правового регулювання діяльності органів і персоналу місцевої міліції. Ця система передбачає застосування наявної нормативно-правової бази, яка регламентує їх діяльність, та визначає необхідність прийняття нових нормативно-правових актів. Запропоновані шляхи вирішення поставленої проблеми створюють умови та механізм формування органів місцевої міліції в Україні.

2. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції – це дія права на суспільні відносини у сфері адміністративної діяльності її органів за допомогою юридичних засобів, через систему яких забезпечується розвиток відносин у межах і напрямках, визначених нормами права.

Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції – це комплекс спеціальних заходів, засобів і способів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері їх діяльності, що має юридичний зміст і націлений на реалізацію повноважень суб'єктів, згідно з їхнім правовим статусом.

3. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції не створює належних передумов для їх утворення і вимагає комплексного підходу до реформування системи правоохоронних органів та галузі внутрішніх справ України.

4. Процес вдосконалення наявної системи органів внутрішніх справ, структурною частиною якої стають органи місцевої міліції, вимагає звернення до закордонного досвіду, застосування міжнародних стандартів у забезпеченні правоохоронної функції, враховуючи вітчизняні особливості діяльності міліції та розвиток місцевого самоврядування в Україні.

5. Децентралізація функції охорони громадського порядку повинна відповідати вимогам ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в яких вказано, що утворення місцевої міліції є правом, а не обов’язком органів місцевого самоврядування, а, відтак, виключною компетенцією сільських, селищних і міських рад.

6. Для ефективності процесу створення місцевої міліції, на першому етапі реформування органів внутрішніх справ, необхідно привести їх систему до структури, яка відображатиме функції її суб’єктів, діяльність яких фінансуватиметься за рахунок коштів Державного бюджету України.

7. Прийняття рішень місцевими радами про утворення органів місцевої міліції, які будуть фінансуватись за рахунок коштів місцевих бюджетів, не повинні призводити до реорганізації підрозділів міліції. Вони повинні реалізовуватись у делегуванні відповідних повноважень та управлінських функцій МВС України органам місцевого самоврядування на підставі адміністративного договору.

При утворенні органів місцевої міліції, які фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету, органи місцевого самоврядування повинні подати обґрунтування фінансової та матеріально-технічної спроможності забезпечення функціонування цих органів, враховуючи нормативне навантаження та середню оплату праці персоналу, розміри державних субвенцій (трансфертів).

8. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції повинен забезпечувати належну взаємодію, координацію дій та оперативне інформування всіх сил, які залучаються до охорони громадського порядку (в основі якого лежить зональний метод організації).

9. З метою демілітаризації служби в органах внутрішніх справ України, статус персоналу місцевої міліції повинен визначатись із співвідношення посад та спеціальних звань міліції з відповідними категоріями та рангами державних службовців, а також передбачати зміну функцій цивільного персоналу, розширення його повноважень.

10. Правовий статус керівника органу місцевої міліції повинен розглядатись як статус начальника органу внутрішніх справ, наділеного адміністративно-юрисдикційними повноваженнями в частині розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Керівник органу місцевої міліції повинен мати окремі повноваження начальника органу дізнання, у зв'язку з виконанням відповідних функцій службою дільничних інспекторів міліції.

11. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції, зокрема:

- запропоновано порядок визначення нормативного навантаження на працівників підрозділів і служб органів місцевої міліції;
- запропоновано проект Закону України "Про поліцію", в якому передбачено розділ "Місцева поліція" (Додаток Д);
- запропоновано проект Закону України "Про загальну структуру органів внутрішніх справ" (Додаток В), прийняття якого буде сприяти здійсненню реформування системи ОВС та визначенню правового статусу органу місцевої поліції в системі правоохоронних органів.

ДОДАТКИ

Додаток А.

Результати опитування працівників служб міліції громадської безпеки
Головного управління МВС України у Львівській області

№ п/п	Запитання	Відповідь
1.	Чи вважаєте Ви, що територіальні громади мають право впливати на стан громадського порядку на своїй території?	ТАК – (99) 69,7 % НІ-(43) 30,3 %
2.	Чи повинна держава враховувати закордонний досвід щодо діяльності поліції по охороні громадського порядку?	ТАК- (87) 61,3 % НІ – (55) 38,7 %
3.	Чи система охорони громадського порядку міліцією повністю відповідає сучасним вимогам?	ТАК – (41) 28,8 % НІ – (101) 71,2 %
4.	Чи Закон України “Про міліцію” повністю врегульовує правовий статус місцевої міліції?	ТАК – (38) 26,8 % НІ – (104) 73,2 %
5.	Чи хотіли б Ви працювати в місцевій міліції за сьогоdnішнього нормативно-правового врегулювання діяльності місцевої міліції?	ТАК – (69) 48,6 % НІ – (73) 51,4 %
6.	Чи загрожує проблема подвійного підпорядкування місцевої міліції ефективності роботи працівників місцевої міліції?	ТАК – (82) 57,7 % НІ – (60) 42,3 %
7.	Чи вважаєте Ви доцільним перейменування “міліції” в “поліцію”?	ТАК – (105) 73,9% НІ – (37) 26,1 %
8.	Чи вважаєте Ви, що якість Вашої роботи покращиться за умов зменшення кількості рівнів управління (кількості керівників) ?	ТАК – (100) 70,4% НІ – (42) 29,6 %

9.	Чи доцільне створення місцевої міліції на обласному рівні?	ТАК – (66) 46,5 % НІ – (76) 53,5 %
10.	Чи доцільне створення самостійних підрозділів місцевої міліції на рівні сіл, селищ?	ТАК – (42) 29,6 % НІ – (100) 70,4 %
11.	Чи система взаємодії в сфері охорони громадського порядку між підрозділами ОВС є на належному рівні?	ТАК – (81) 57 % НІ – (61) 43 %
12.	Чи підрозділи місцевої міліції повинні перебувати в єдиній системі МВС України?	ТАК – (98) 69 % НІ – (44) 31 %

Опитано 142 працівника служб дільничних інспекторів міліції та патрульної служби міліції ГУ МВС України у Львівській області.

Додаток Б

Результати опитування працівників служби дільничних інспекторів

п/п	Запитання	Варіанти відповідей	Результат и опитування
1.	На Ваш погляд, утворення підрозділів місцевої міліції є:	1. Закономірним процесом реформування системи ОВС України	37,4 % (40)
		2. Черговий експеримент у галузі охорони громадського порядку	29 % (31)
		3. Результат політичного компромісу	1,9 % (2)
		4. Спроба збалансувати бюджетну політику держави та органів місцевого самоврядування	26,2 % (28)
		5. Інше	5,6 % (6)
2.	На Ваш погляд, у чому причини недостатньої ефективності функціонування підрозділів ОВС?	1. Відсутність відповідної управлінської підготовки керівників	39,3 % (42)
		2. Неправильна структура ОВС	20,6 % (22)
		3. Корупція в ОВС	21,5 % (23)
		4. Ефективність є достатньою	10,3 % (11)
		5. Інше	8,4 % (9)
3.	На Ваш погляд,	1. Високою	5,6 % (6)

	на сьогоднішній день, ефективність управління ОВС є:	2. Середньою	47,7 % (51)
		3. Низькою	46,7 % (50)
		4. Інше	0 % (0)
4.	На Ваш погляд, які заходи не доцільно проводити на рівні керівництва ОВС з метою вдосконалення кадрової роботи?	1. Контроль за транспортною дисципліною в ОВС	31,8 % (34)
		2. Вивчення сімейно-побутових умов працівника ОВС	57,9 % (62)
		3. Контроль за етикою поведінки працівника ОВС	8,4 % (9)
		4. Позачергові атестації працівників ОВС	26,2 % (28)
		5. Інше	7,5 % (8)
5.	На Ваш погляд, функціонування служб місцевої міліції буде ефективним за умови:	1. Централізації	20,6 % (22)
		2. Децентралізації	17,8 % (19)
		3. Відносної децентралізації	52,3 % (56)
		4. Інше	8,4 % (9)
6.	На Ваш погляд, які форми зв'язків підрозділів місцевої міліції з громадськістю можуть бути найбільш	1. Участь громадян в роботі громадських формувань з охорони громадського порядку	26,2 % (28)
		2. Прийом громадян ДІМ	37,4 % (40)
		3. "Телефон довіри"	11,2 % (12)
		4. Проведення зустрічей з трудовими колективами	12,1 % (13)

	ефективними в межах адміністративної дільниці, яку саме Ви обслуговуєте?	підприємств, установ, організацій	
		5. Залучення депутатів місцевих рад до правоохоронної діяльності	19,6 % (21)
		6. Інше	3,7 % (4)
7.	На Ваш погляд, які основні проблеми інформаційного забезпечення діяльності у Вашому підрозділі?	1. Недостатній рівень комунікацій на місцях (особливості географічного розташування ОВС, транспорт, зв'язок і т.п.)	64,5 % (69)
		2. Низький рівень технічного забезпечення (наявність малоефективних засобів спецзв'язку, відсутність INTERNET, бази даних і т.п.)	40,2 % (43)
		3. Проблема співпраці з населенням	29,9 % (32)
		4. Низький рівень підготовки працівників у галузі інформаційних технологій	11,2 % (12)
		5. Інше	0,9 % (1)
8.	Яка причина, як правило, спонукає громадян до служби в ОВС?	1. Романтизм професії	42,1 % (45)
		2. Продовження сімейних традицій	31,8 % (34)
		3. Матеріальне забезпечення та пільги	29 % (31)
		4. Випадок	11,2 % (12)
		5. Перспектива кар'єрного	0 % (0)

		зростання	
		6. Відсутність можливості вибору іншої професії	0 % (0)
		7. Інше	0,9 % (1)
9.	Що найбільше не влаштовує Вас в системі управління ОВС?	1. Розмір оплати праці	11,2 % (12)
		2. Система заохочень	14 % (15)
		3. Система дисциплінарних стягнень	11,2 % (12)
		4. Організація роботи	14 % (15)
		5. Система показників у роботі	15 % (16)
		6. Все вищенаведене	81,3 % (87)
		7. Інше	0,9 % (1)
10.	Що не влаштовує Вас у системі підготовки персоналу ОВС?	1. Система теоретичної підготовки	21,5 % (23)
		2. Система бойової підготовки	10,3 % (11)
		3. Система фізичної підготовки	29 % (31)
		4. Система тактичної підготовки	1,9 % (2)
		5. Система психологічної підготовки	2,8 % (3)
		6. Все разом	40,2 % (43)
		7. Інше	2,8 % (3)
11.	Чому Ви залишаєтесь на службі в ОВС?	1. Мене все влаштовує	3,7 % (4)
		2. Мене приваблює пенсійне забезпечення в ОВС	29,9 % (32)
		3. Немає іншої роботи	33,6 % (36)

		4. Мене влаштовує розмір оплати праці	0 % (0)
		5. Хочу служити українському народові	50,5 % (54)
		6. Інше	1,9 % (2)
12.	За яких мінімальних умов Ви зможете залишити службу в ОВС?	1. Можливість одержання більшої оплати праці на ___%	62,6 % (67)
		2. Можливість вирішення житлової проблеми.	49,5 % (53)
		3. Наявність у достатній кількості вільного часу з метою вирішення особистих проблем	10,3 % (11)
		4. За умови отримання запрошення на іншу роботу, не пов'язану з ОВС	1,9 % (2)
		5. Не залишу за жодних умов	29,9 % (32)
		6. Інше	5,6 % (6)
		13.	Назвіть, будь-ласка, найбільш ефективний стиль управління для керівників служб підрозділів місцевої міліції:
2. Ліберальний	20,6 % (22)		
3. Демократичний (колективний, товариський)	29,9 % (32)		
4. Інше	0 % (0)		
14.	Які найбільш потенційні проблеми	1. Стара система показників	21,5 % (23)
		2. Корупція в міліції	15,9 % (17)
		3. Корупція в органах	32,7 % (35)

ефективності управління місцевою міліцією?	місцевого самоврядування	
	4. Недостатня оплата праці	64,5 % (69)
	5. Подвійне підпорядкування місцевої міліції	31,8 % (34)
	6. Інше	0,9 % (1)

Опитування проводилось на базі Львівського державного університету внутрішніх справ в межах програми курсів підвищення кваліфікації та спеціалізацію старших дільничних інспекторів міліції та дільничних інспекторів міліції. В ході анкетування опитано 107 працівників служби ДІМ.

Примітка: результати опитування у процентному відношенні сумарно можуть не збігатись із абсолютним показником 100 %, в зв'язку з наведенням респондентами кількох варіантів відповідей, або залишення питання без відповіді.

Додаток В

*Проект***ЗАКОН УКРАЇНИ****Про загальну структуру Міністерства внутрішніх справ України**

Стаття 1. Затвердити таку загальну структуру Міністерства внутрішніх справ України:

1. Міністерство внутрішніх справ України - центральний орган управління.
2. Державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності:
 - Головний штаб;
 - Департамент кадрового забезпечення;
 - Департамент внутрішньої безпеки;
 - Департамент кримінальної поліції (в його складі Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю);
 - Департамент транспортної поліції;
 - Департамент громадської безпеки та у справах місцевої поліції;
 - Департамент судової поліції;
 - Департамент досудового слідства та експертизи;
 - Департамент внутрішніх військ;
 - Департамент Державної служби охорони;
 - Департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;
 - Департамент фінансового та ресурсного забезпечення.
3. Головні регіональні та регіональні управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.
4. Управління головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України:

- управління, відділи, сектори та установи досудового слідства та експертиз;
 - управління, відділи у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;
 - управління, відділи, підрозділи Державної служби охорони.
5. Головні комісаріати та управління поліції. В їх складі:
- міські, районні комісаріати, окремі підрозділи кримінальної поліції;
 - управління, відділи, сектори, пункти, окремі підрозділи місцевої поліції при комісаріатах кримінальної поліції;
 - відділи, сектори, окремі підрозділи судової поліції;
 - відділи, окремі підрозділи поліції громадської безпеки.
6. Лінійні управління, відділи, сектори, пункти транспортної поліції.
7. З'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ.
8. Навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

Стаття 2. Чисельність персоналу органів внутрішніх справ встановлюється у відповідності з нормативами, визначеними чинним законодавством України.

Стаття 3. Прикінцеві положення:

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.
2. Кабінету Міністрів України:
 - привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
 - забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Додаток Д

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про поліцію****Розділ I****ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ****Стаття 1. Поліція в Україні**

Поліція в Україні - державний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Стаття 2. Основні завдання поліції

Основними завданнями поліції є:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- виконання адміністративних стягнень;
- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків;
- надання інших соціальних послуг населенню.

Стаття 3. Принципи діяльності поліції

- забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, поваги до гідності людини і виявлення до неї гуманного ставлення;
- додержання Конституції України та законів;

- захист у межах визначеної законодавством компетенції прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;
- дотримання принципів і норм міжнародного права, чинних міжнародних договорів України, а також орієнтування на європейські демократичні стандарти в діяльності поліції;
- взаємодії поліції з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- проведення кадрової політики в органах внутрішніх справ на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності;
- поєднання колегіальності під час вироблення й прийняття рішень та єдиноначальності у їх реалізації, прозорості та гласності з необхідною конфіденційністю в організації роботи;
- взаємодії з правоохоронними органами іноземних держав на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів та угод;
- заборони діяльності в системі МВС України партій, рухів та інших громадянських об'єднань, що мають політичні цілі, недопущення їхнього впливу на процес реформування органів внутрішніх справ;
- громадського контролю.

Стаття 4. Функції поліції

Поліція виконує наступні функції:

- адміністративну;
- профілактичну;
- оперативно-розшукову;
- кримінально-процесуальну;
- виконавчу;
- охоронну;
- поліцейського сервісу.

Стаття 5. Правова основа діяльності поліції

Правовою основою діяльності поліції є: Конституція України, цей Закон, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, департаментів Міністерства внутрішніх справ України, нормативні акти органів місцевого самоврядування, адміністративні договори, Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку.

Стаття 6. Діяльність поліції та права громадян

Поліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Ніякі виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності поліції. Для забезпечення громадського порядку працівники поліції зобов'язані вживати заходів незалежно від свого підпорядкування.

Поліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань. При звертанні до громадянина працівник поліції зобов'язаний назвати своє прізвище, звання та пред'явити на його вимогу службове посвідчення.

У взаємовідносинах з громадянами працівник поліції повинен виявляти високу культуру і такт.

Поліція не розголошує відомостей, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого.

Поліція тимчасово, в межах чинного законодавства, обмежує права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, й зобов'язана дати їм пояснення з цього приводу.

Поліція забезпечує право на юридичний захист та інші права затриманих і взятих під варту осіб, не пізніше як через 24 години повідомляє про їх

місцеперебування близьким родичам, адміністрації за місцем роботи чи навчання і в разі необхідності вживає заходів до негайного подання їм медичної та іншої допомоги.

Стаття 7. Сприяння державних органів, громадських об'єднань, трудових колективів і громадян у виконанні завдань поліції

Державні органи, громадські об'єднання, службові особи, трудові колективи, громадяни зобов'язані сприяти поліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю.

Поліція має право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їх згодою до співробітництва у порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову діяльність. Примусове залучення громадян до співробітництва з поліцією забороняється.

Стаття 8. Взаємовідносини у сфері діяльності поліції між Міністерством внутрішніх справ України і відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції

Взаємовідносини у сфері діяльності поліції між Міністерством внутрішніх справ України і відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції будуються на підставі міждержавних чи міжурядових угод, а також угод між Міністерством внутрішніх справ України та цими органами і організаціями.

Стаття 9. Залучення до виконання завдань поліції інших працівників органів внутрішніх справ

До виконання завдань по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі із злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатись інші працівники органів внутрішніх справ, військовослужбовці внутрішніх військ. На них (курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, в тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України), поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та

відповідальність працівників поліції. Ці ж права, обов'язки, відповідальність та гарантії правового і соціального захисту поширюються також на працівників органів внутрішніх справ, які добровільно виконують завдання по охороні громадського порядку, громадської безпеки, або до службових обов'язків яких входить виконання зазначених завдань.

Стаття 10. Контроль за діяльністю поліції

Контроль за діяльністю поліції здійснюють Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України, Департаменти поліції, підрозділи внутрішньої безпеки МВС України і в межах своєї компетенції органи місцевого самоврядування та громадськість.

Відповідні ради та громадськість, здійснюючи контроль за роботою поліції, не втручаються в її оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність.

Стаття 11. Нагляд за додержанням законності у діяльності поліції

Нагляд за додержанням законності у діяльності поліції здійснюють Генеральний прокурор України і підлеглі йому прокурори.

Розділ II

СТРУКТУРА ТА СИСТЕМА ОРГАНІВ ТА ПОЛІЦІЇ

Стаття 12. Структура поліції

Поліція в Україні формується з підрозділів:

- кримінальної поліції;
- поліції громадської безпеки;
- місцевої поліції;
- транспортної поліції;
- судової поліції.

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного

забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи поліції.

Права і обов'язки, організація роботи та структура підрозділів поліції визначаються положеннями, які затверджуються Міністром внутрішніх справ України відповідно до цього Закону.

Стаття 13. Система органів поліції

Поліція є єдиною системою і складається з наступних органів:

- Департаменти поліції МВС України.
- Навчальні заклади МВС України.
- Лінійні управління, відділи, сектори, пункти поліції на транспорті.
- Головні комісаріати поліції в АРК, областях м. Києві та м. Севастополі. В їх складі:
 - управління по боротьбі з організованою злочинністю;
 - управління кримінальної поліції;
 - управління поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції;
 - управління судової поліції.

В складі управлінь поліції:

- міські, районні комісаріати, окремі підрозділи кримінальної поліції;
- управління, відділи, сектори, пункти, окремі підрозділи місцевої поліції при комісаріатах кримінальної поліції;
- відділи, сектори, окремі підрозділи судової поліції;
- відділи, окремі підрозділи поліції громадської безпеки.

Стаття 14. Організація поліції та її підпорядкованість

У своїй діяльності поліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України. Міністр внутрішніх справ України здійснює керівництво всією поліцією України.

В Автономній Республіці Крим поліцією керує заступник Міністра внутрішніх справ України - начальник Головного регіонального управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим.

В областях, м. Києві та м. Севастополі поліцією керують відповідно начальники Головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України та їх заступники – начальники Головних комісаріатів поліції.

В містах, районах поліцією керують відповідно начальники міських і районних комісаріатів кримінальної поліції, начальники міських, районних управлінь (відділів), місцевої, судової поліції, поліції громадської безпеки Головних комісаріатів поліції Головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України.

Заступник Міністра внутрішніх справ України – начальник Головного регіонального управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України.

Начальники головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях, містах Києві, Севастополі та їх заступники-начальники Головних комісаріатів поліції Головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі призначаються на посаду і звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України.

Начальник лінійних управлінь транспортної поліції призначається на посаду і звільняється Міністром внутрішніх справ.

Начальники міських, районних комісаріатів поліції, міських, районних, кримінальної, місцевої, судової поліції та поліції громадської безпеки Головних комісаріатів поліції Головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, області, м. Києві та м. Севастополі, а також начальники лінійних відділів призначаються на посаду і звільняються з посади за поданням

начальника відповідного Департаменту поліції Міністром внутрішніх справ України.

Заступник Міністра внутрішніх справ України – начальник Головного регіонального управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, начальники Головних регіональних та регіональних управлінь, Головних комісаріатів поліції головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях, м. Києві та м. Севастополі, начальники міських, районних комісаріатів, міських, районних, лінійних управлінь (відділів) поліції Головних комісаріатів поліції Головних регіональних та регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України в області, в Автономній Республіці Крим, м. Києві та м. Севастополі один раз на рік звітують перед відповідними Радами про стан боротьби із злочинністю та охорони громадського порядку.

Розділ III.

МІСЦЕВА ПОЛІЦІЯ

Стаття 15. Основні завдання та функції місцевої поліції

Основним завданням місцевої поліції є забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян та охорони громадського порядку на відповідній території.

Основними функціями місцевої поліції є:

- адміністративна;
- профілактична;
- поліцейського сервісу.

З метою забезпечення правопорядку на відповідній території місцева поліція виконує й інші функції, визначені цим Законом.

Стаття 16. Структура місцевої поліції

До складу місцевої поліції входять підрозділи:

- служба дільничних інспекторів;
- служба організації охорони громадського порядку;
- патрульна служба;
- дорожньо-патрульна служба;
- інспекція у справах дітей;
- служба адміністративної практики та профілактики правопорушень;
- приймальники-розподільники для дітей;
- спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту;
- інші підрозділи.

Стаття 17. Система органів місцевої поліції

Органи місцевої поліції відносяться до єдиної системи поліції в Україні і формують такі органи:

- Департамент поліції громадської безпеки та у справах органів місцевої поліції.
- Управління поліції громадської безпеки та у справах місцевої поліції при Головних комісаріатах поліції.
- Управління, відділи, сектори, пункти, окремі підрозділи при міських, районних комісаріатах кримінальної поліції.
- Стройові підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульної служби поліції.
- Приймальники-розподільники, спеціальні приймальники для осіб підданих адміністративному арешту;

Стаття 18. Фінансування місцевої поліції

Місцева поліція утримується за рахунок коштів Державного бюджету України.

За рішенням органів місцевого самоврядування, на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з Міністерством внутрішніх справ України, на базі існуючих підрозділів місцевої поліції, може утворюватись та ліквідуватись місцева поліція

органів місцевого самоврядування, яка утримується за рахунок місцевих бюджетів.

В разі прийняття відповідною радою рішення про ліквідацію місцевої поліції органів місцевого самоврядування, цей орган місцевої поліції переводиться на утримання за рахунок коштів Державного бюджету України і підпорядковується начальнику Головного комісаріату поліції Головного регіонального або регіонального управління МВС України в Автономній Республіці Крим, області, м. Києві та м. Севастополі.

Без узгодження з відповідною радою, орган місцевої поліції, який утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування, може бути підпорядкований та переведений на фінансування з Державного бюджету України наказом Міністра внутрішніх справ начальнику Головного регіонального або регіонального управління в Автономній Республіці Крим, області, м. Києві та м. Севастополі МВС України у випадку введення воєнного або надзвичайного стану.

Рішення органів місцевого самоврядування про створення місцевої поліції можуть набувати чинності не раніше як з початку року, наступного за роком прийняття рішення. Держава повинна дотримуватись пропорційності при розподілі бюджетних асигнувань між тими місцевостями, де прийнято рішення про створення місцевої поліції, і там, де такі рішення не прийняті.

Стаття 19. Повноваження органів місцевого самоврядування

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо місцевої поліції, яка утримується за рахунок місцевих бюджетів, визначаються чинним законодавством.

Стаття 20. Органи місцевої поліції органів місцевого самоврядування міст

Міські ради можуть утворити на своїй території такі органи місцевої поліції органів місцевого самоврядування:

- управління місцевої поліції міста при комісаріатах кримінальної поліції;

- районне управління поліції при комісаріатах кримінальної поліції (в містах з районним поділом);
- стройові підрозділи патрульної та дорожньо-патрульної служби;
- приймальники-розподільники та спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту.

Керівництво місцевою поліцією органів місцевого самоврядування міста здійснює начальник органу, який призначається та звільняється Міністром внутрішніх справ на підставі обов'язкового до виконання подання міського голови.

Міністр внутрішніх справ має право відмовити органам місцевого самоврядування у призначенні начальника місцевої поліції у випадку невідповідності кандидата встановленим вимогам, щодо проходження ним служби в поліції.

В випадках, визначених законодавством, начальник та працівники місцевої поліції органів місцевого самоврядування міста можуть бути звільнені Міністром внутрішніх справ за поданням начальника Головного регіонального управління МВС або начальника Департаменту громадської безпеки та у справах органів місцевої поліції.

Дисциплінарне провадження щодо начальника місцевої поліції органів місцевого самоврядування міста здійснюється на підставі подання міського голови, начальника Головного регіонального або регіонального управління МВС або начальника Управління громадської безпеки та у справах місцевої поліції Департаментом безпеки та у справах місцевої поліції.

Звільнення та дисциплінарне стягнення може бути оскаржено в судовому порядку.

Стаття 21. Органи місцевої поліції органів місцевого самоврядування в селах та селищах

Сільські, селищні ради можуть утворити на свої території такі органи місцевої поліції органів місцевого самоврядування:

- відділи місцевої поліції села (селища) при комісаріатах кримінальної поліції;
- сектори місцевої поліції села (селища) при комісаріатах кримінальної поліції;
- пункти місцевої поліції села (селища) при комісаріатах кримінальної поліції;
- відділ (сектор) місцевої поліції асоціацій (сіл, селищ, які об'єднались за рішеннями місцевих рад) при комісаріатах кримінальної поліції.

Ці органи підпорядковуються органам місцевої поліції міст – районних центрів. У випадку, якщо місцева поліція міста - районного центру, переведена на фінансування, за рахунок коштів міської ради, органи місцевої поліції сіл прямо підпорядковуються Управлінню громадської безпеки та у справах місцевої поліції Головного комісаріату поліції в Автономній республіці Крим, області, м. Києва та м. Севастополя, або за рішенням міської ради районного центру на підставі адміністративного договору підпорядковується органу місцевої поліції міста-районного центру.

Призначення, звільнення, притягнення до відповідальності начальника та працівників органів місцевої поліції місцевого самоврядування сіл (селищ) здійснюється, за виключенням випадків, передбачених законодавством, за поданнями сільського, селищного голови за рішенням сільської, селищної ради.

Стаття 22. Органи місцевої поліції органів місцевого самоврядування в областях та районах області

На підставі рішень всіх територіальних громад області або районів області можуть створюватись Управління місцевої поліції області або районів області.

Стаття 23. Контроль за діяльністю органів місцевої поліції органів місцевого самоврядування

Контроль за діяльністю органу місцевої поліції органів місцевого самоврядування покладається на Департамент громадської безпеки та у справах місцевої поліції.

Контроль за відповідністю вимогам щодо проходження служби в поліції кандидатів на службу та працівників місцевої поліції, яка утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування, згідно з чинним законодавством, здійснює Департамент кадрового забезпечення МВС України.

За поданням Департаменту громадської безпеки та у справах місцевої поліції Міністр внутрішніх справ має право прийняти вмотивоване рішення щодо звільнення керівника та працівників місцевої поліції, яка утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування, без погодження з відповідною радою, лише у разі вчинення ними злочину, встановлення їх невідповідності вимогам щодо проходження служби в поліції, грубого порушення ними вимог цього Закону, статутів та інших галузевих нормативних актів, які регламентують порядок проходження служби в поліції, безпідставного невиконання ними розпорядження Міністра внутрішніх справ України або начальника Головного регіонального управління, Головного комісаріату поліції Головного регіонального управління МВС України в Автономній Республіці Крим, області, м. Києві, м. Севастополі щодо дій підрозділів місцевої поліції в межах плану комплексного використання сил та засобів по охороні громадського порядку, плану спеціальної операції чи оперативного плану.

Керівник місцевої поліції у встановлені відповідною радою строки звітує перед нею про стан охорони громадського порядку та громадської безпеки на відповідній території.

Призначення і звільнення з посад начальників структурних підрозділів і дільничних інспекторів проводиться начальником місцевої поліції за погодженням з відповідною радою.

Чисельність місцевої поліції органів місцевого самоврядування, визначається місцевими радами виходячи з нормативів, затверджених Міністерством внутрішніх справ України.

Розділ IV

ОБОВ'ЯЗКИ І ПРАВА ПОЛІЦІЇ

Стаття 24. Основні обов'язки поліції

Поліція відповідно до своїх завдань зобов'язана:

- 1) забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок;
- 2) виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством;
- 3) приймати і реєструвати заяви й повідомлення про злочини та адміністративні правопорушення, своєчасно приймати по них рішення;
- 4) здійснювати досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, провадити дізнання у межах, визначених кримінально-процесуальним законодавством;
- 5) припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них;
- 6) виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення;
- 7) проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення злочинів;
- 8) виконувати в межах своєї компетенції адміністративні стягнення;
- 9) розшукувати осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, передбачених законодавством;

10) виконувати прийняті в установленому законом порядку і в межах своєї компетенції рішення прокурора, слідчого, суду;

11) забезпечувати в межах своєї компетенції безпеку дорожнього руху, додержання законів, правил і нормативів у цій сфері,

12) повідомляти відповідним державним органам і громадським об'єднанням про аварії, пожежі, катастрофи, стихійне лихо та інші надзвичайні події, вживати невідкладних заходів для ліквідації їх наслідків, врятування людей і подання їм допомоги, охорони майна, що залишилось без нагляду;

13) брати участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій;

14) сприяти забезпеченню відповідно до законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;

15) забезпечувати збереження знайдених, вилучених у затриманих і заарештованих осіб і зданих у поліцію документів, речей, цінностей та іншого майна, вживати заходів до повернення їх законним власникам. Поліція несе відповідальність за збереження зданих цінностей і майна;

16) охороняти, конвоювати та тримати затриманих і взятих під варту осіб;

17) у встановленому порядку виявляти і повідомляти закладам охорони здоров'я про осіб, які становлять групу ризику захворювання на СНІД, і здійснювати за поданням закладу охорони здоров'я з санкції прокурора привід цих осіб, а також інфікованих вірусом імунодефіциту людини, хворих на венеричні захворювання, хронічний алкоголізм і наркоманів, які вводять наркотичні засоби шляхом ін'єкцій, для обов'язкового обстеження і лікування;

18) здійснювати привід до відповідних державних органів або установ згідно з чинним законодавством та з санкції прокурора громадян, які ухиляються від призову на військову службу;

19) подавати у межах наданих прав допомогу народним депутатам, представникам державних органів і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників;

20) подавати у межах наявних можливостей невідкладну, у тому числі медичну, допомогу особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які залишились без опікування;

21) забезпечувати у порядку, встановленому законодавством України, безпеку осіб, взятих під захист, у разі надходження від них заяви, звернення керівника відповідного державного органу чи отримання оперативної та іншої інформації про загрозу їх життю, здоров'ю, житлу чи майну;

22) забезпечувати виконання загальнообов'язкових рішень місцевих Рад народних депутатів, прийнятих ними в межах своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі у невстановлених місцях, правил утримання тварин у домашніх умовах, а також контролювати утримання в належній чистоті територій дворів і прибудинкових територій у містах та інших населених пунктах;

23) забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять;

28) забезпечувати згідно із законом підтримання порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, виконання функції щодо державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу.

Працівник поліції на території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу в разі звернення до нього громадян або службових осіб з заявою чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або у разі безпосереднього виявлення таких зобов'язаний вжити заходів до попередження і припинення

правопорушень, рятування людей, подання допомоги особам, які її потребують, встановлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події і повідомити про це в найближчий підрозділ поліції.

Стаття 25. Права поліції

Поліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право:

1) вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень поліції, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені цим Законом заходи примусу;

2) перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на поліцію;

3) викликати громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що знаходяться в її провадженні, в разі ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу у встановленому законом порядку;

4) виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі та в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки;

5) затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях:

- осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання, - на строки і в порядку, передбачені законом;

- осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, - на строк, встановлений органом попереднього розслідування, прокурором, судом, але не більше десяти діб;

- осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складання протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці, - на строк до трьох годин, а у необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокуророві протягом 24 годин з моменту затримання;
- неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опікування, - на строк до передачі законним представникам або до влаштування у встановленому порядку, а 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;
- осіб, які виявили непокору законній вимозі працівника поліції, - до розгляду справи суддею;
- осіб, які перебували в громадських місцях у стані сп'яніння, якщо їх вигляд ображав людську гідність і громадську мораль або якщо вони втратили здатність самотійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточуючим або собі, - до передачі їх в спеціальні медичні заклади або для доставки до місця проживання, а при відсутності таких - до їх витвердження;
- осіб, які підозрюються у зайнятті бродяжництвом, - на строк до 30 діб з санкції прокурора;
- осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії, - на строк до 3 діб;
- військовослужбовців, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки злочину або адміністративного правопорушення, - до передачі їх військовослужбовцям Військової служби правопорядку у Збройних Силах України або військового командування;

- осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих, - до передачі їх у лікувальні заклади, але не більш як на 24 години;

б) проводити огляд осіб, зазначених у пункті 5 цієї статті, речей, що знаходяться при них, транспортних засобів і вилучати документи та предмети, що можуть бути речовими доказами або використані на шкоду їх здоров'ю;

7) складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

8) у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, товариських судів, громадських об'єднань або трудових колективів;

9) проводити в порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах обшуки, вилучення, допити та інші слідчі дії відповідно до кримінально-процесуального законодавства;

10) здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, фото-, кіно-, відеозйомку і звукозапис, прослухування телефонних розмов з метою розкриття злочинів;

11) проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у вчиненні злочину або за бродяжництво, взяті під варту, звинувачуються у вчиненні злочину, а також осіб, підданих адміністративному арешту;

12) проводити кіно-, фото- і звукофіксацію як допоміжний засіб попередження протиправних дій та розкриття правопорушень;

13) вести профілактичний облік правопорушників, криміналістичний та оперативний облік в обсязі, структурі й порядку, що визначаються завданнями, покладеними на поліцію цим Законом;

14) проводити огляд поклажі, багажу та огляд пасажирів цивільних повітряних, морських і річкових суден, засобів залізничного та автомобільного транспорту згідно з чинним законодавством;

15) входити безперешкодно у будь-який час доби:

а) на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, в тому числі митниці, та оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;

б) на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян у разі переслідування злочинця або припинення злочину, що загрожує життю мешканців, а також при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;

в) до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень. У разі опору, вчинення протидії працівник поліції може вжити заходів до їх подолання, передбачених цим Законом;

16) перебувати на земельних ділянках, в жилих та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території і в приміщеннях підприємств, установ і організацій з повідомленням про це адміністрації з метою забезпечення безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочину, виявлення і затримання осіб, які його вчинили;

17) одержувати безперешкодно і безплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні поліції. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обов'язі, встановлених Законом України "Про банки і банківську діяльність"

18) повідомляти з метою профілактичного впливу державним органам, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем

проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення;

19) вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

20) відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей;

21) обмежувати або забороняти у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей, рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою; оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й керування ними, дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам; проводити технічний огляд автотранспорту; організовувати при необхідності медичний огляд водіїв, затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, які не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, позбавляти водіїв у передбачених законодавством випадках права керування транспортними засобами; використовувати передбачені нормативними актами технічні засоби для виявлення та фіксації порушень правил дорожнього руху, забороняти експлуатацію транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці дорожнього руху чи навколишнього середовища або номери агрегатів яких не відповідають записам у реєстраційних документах;

затримувати і доставляти у встановленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; вимагати від відповідних організацій усунення порушень правил утримання шляхів, обмежувати або забороняти проведення ремонтно-будівельних та інших робіт, інших заходів на вулицях і автомобільних шляхах, якщо при цьому не додержуються вимоги по забезпеченню громадської безпеки;

22) анулювати виданий підприємству, установі й організації дозвіл на придбання, зберігання і використання зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин при невиконанні встановлених правил користування і поводження з ними або при недоцільності їх дальшого зберігання, вилучати при необхідності зазначені предмети, опечатувати склади, бази й сховища, закривати стрілецькі тири і стенди, зброєремонтні та піротехнічні підприємства, магазини, що торгують зброєю і боєприпасами, до усунення порушень відповідних правил; анулювати дозволи на придбання, зберігання і носіння зброї та боєприпасів, видані громадянам, які зловживають спиртними напоями, вживають наркотичні засоби без призначення лікаря, інші одурманюючі засоби, хворіють на психічні захворювання, та в інших випадках, передбачених законодавством; оглядати з участю адміністрації підприємств, установ, організацій приміщення, де знаходяться зброя, боєприпаси, вибухові, наркотичні та сильнодіючі хімічні, отруйні та радіоактивні речовини і матеріали, з метою перевірки додержання правил поводження з ними; оглядати зброю та боєприпаси, що знаходяться у громадян, а також місця їх зберігання;

23) вилучати у громадян і службових осіб предмети і речі, заборонені або обмежені в обороті, а також документи з ознаками підробки, знищувати ці предмети, речі та документи або передавати їх за призначенням у встановленому порядку;

24) проводити з участю адміністрації підприємств, установ і організацій огляд виробничих, складських та інших службових приміщень і територій з метою перевірки охорони державного і колективного майна, додержання правил продажу товарів і надання послуг населенню; вимагати від матеріально відповідальних і службових осіб підприємств, установ і організацій відомості та пояснення по фактах порушення законодавства, проведення документальних і натуральних перевірок, інвентаризацій і ревізій виробничої та фінансово-господарської діяльності; витребувати і при необхідності вилучати документи, зразки сировини й продукції, опечатувати каси, приміщення і місця зберігання документів, грошей та товарно-матеріальних цінностей;

25) користуватися безплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом. Працівники підрозділів поліції на транспорті у межах обслуговуваних діляниць, крім цього, мають право на безплатний проїзд у поїздах, на річкових і морських суднах. Під час службових відряджень працівники поліції мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту і розміщення в готелях при пред'явленні службового посвідчення і посвідчення про відрядження. В разі невідкладних службових поїздок вони забезпечуються квитками на проїзд незалежно від наявності місць;

26) використовувати безперешкодно транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, стихійного лиха, доставки в лікувальні заклади осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх доставки в поліцію. Використання з цією метою транспортних засобів, що належать підприємствам, установам і організаціям, здійснюється безплатно. Відшкодування збитків та витрат за

використання транспорту громадян здійснюється відповідно цього Закону та інших актів чинного законодавства;

27) користуватися у невідкладних випадках безперешкодно і безплатно засобами зв'язку, що належать підприємствам, установам і організаціям, а засобами зв'язку, що належать громадянам, - за їх згодою.

28) користуватися безплатно засобами масової інформації з метою встановлення обставин вчинення злочинів та осіб, які їх вчинили, свідків, потерпілих, розшуку злочинців, які втекли, осіб, які пропали безвісти, та з іншою метою, що пов'язана з необхідністю подання допомоги громадянам, підприємствам, установам і організаціям у зв'язку з виконанням поліцією покладених на неї обов'язків. Службові особи, які без поважних причин відмовились подати допомогу працівникові поліції в реалізації його прав, підлягають відповідальності за чинним законодавством;

29) матеріально і морально заохочувати громадян, які подають допомогу в охороні правопорядку та боротьбі із злочинністю;

30) зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю;

31) видавати у разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до чинного законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку. При здійсненні заходів із запобігання, виявлення і розкриття злочинів у сфері податкового законодавства права, передбачені цією статтею, надаються виключно органам податкової поліції у межах їх компетенції.

Розділ V

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ФІЗИЧНОГО ВПЛИВУ, СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ І ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ

Стаття 25. Умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї

Поліція має право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю у випадках і в порядку, передбачених цим Законом.

Застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї повинно передувати попередження про намір їх використання, якщо дозволяють обставини. Без попередження фізична сила, спеціальні засоби і зброя можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю громадян чи працівників поліції. Забороняється застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, працівників поліції, або збройного нападу чи збройного опору. У разі неможливості уникнути застосування сили вона не повинна перевищувати міри, необхідної для виконання покладених на поліцію обов'язків і має зводитись до мінімуму можливості завдання шкоди здоров'ю правопорушників та інших громадян. При завданні шкоди поліція забезпечує подання необхідної допомоги потерпілим в найкоротший строк.

Про застосування фізичної сили, спеціальних засобів примусу працівник поліції рапортом доводить до відома безпосереднього начальника. Про поранення або смерть, що сталися внаслідок застосування фізичного впливу і спеціальних засобів, а також про всі випадки застосування зброї працівник поліції зобов'язаний негайно і письмово повідомити своєму начальникові для сповіщення прокуророві.

Перевищення повноважень по застосуванню сили, в тому числі спеціальних засобів і зброї, тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Стаття 26. Застосування заходів фізичного впливу

Працівники поліції мають право застосовувати заходи фізичного впливу для припинення правопорушень, подолання протидії законним вимогам

поліції, якщо інші способи не забезпечили виконання покладених на неї обов'язків.

Стаття 27. Застосування спеціальних засобів

Працівники поліції мають право застосовувати наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, слезоточиві речовини, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, пристрої для відкриття приміщень і примусової зупинки транспорту, водомети, бронемашини та інші спеціальні і транспортні засоби, а також використовувати службових собак у таких випадках:

1) для захисту громадян і самозахисту від нападу та інших дій, що створюють загрозу їх життю або здоров'ю;

2) для припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку;

3) для відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їх належності, або їх звільнення у разі захоплення;

4) для затримання і доставки в поліцію або інше службове приміщення осіб, які вчинили правопорушення, а також для конвоювання і тримання осіб, затриманих і підданих арешту, взятих під варту, якщо зазначені вище особи чинять опір працівникам поліції або якщо є підстави вважати, що вони можуть вчинити втечу чи завдати шкоди оточуючим або собі;

5) для припинення масового захоплення землі та інших дій, що можуть призвести до зіткнення груп населення, а також діянь, які паралізують роботу транспорту, життєдіяльності населених пунктів, посягають на громадський спокій, життя і здоров'я людей;

6) для припинення опору працівникові поліції та іншим особам, які виконують службові або громадські обов'язки по охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю;

7) для звільнення заложників.

Вид спеціального засобу, час початку та інтенсивність його застосування визначаються з урахуванням обстановки, що склалася, характеру правопорушення і особи правопорушника.

Повний перелік спеціальних засобів, а також правила їх застосування встановлюються Кабінетом Міністрів України за висновком Міністерства охорони здоров'я України і Генеральної прокуратури України і публікуються в засобах масової інформації.

Стаття 28. Застосування вогнепальної зброї

Працівники поліції як крайній захід мають право застосовувати вогнепальну зброю у таких випадках:

- 1) для захисту громадян від нападу, що реально загрожує їх життю і здоров'ю, а також звільнення заручників;
- 2) для відбиття нападу на працівника поліції або членів його сім'ї, якщо їх життю або здоров'ю загрожує реальна небезпека;
- 3) для відбиття нападу на охоронювані об'єкти, конвої, жилі приміщення громадян, приміщення державних і громадських підприємств, установ і організацій, а також звільнення їх у разі захоплення;
- 4) для затримання особи, яку застали при вчиненні особливо тяжкого або тяжкого злочину і яка намагається втекти;
- 5) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожує життю і здоров'ю працівника поліції;
- 6) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює реальну загрозу життю чи здоров'ю громадян або працівника поліції.

Забороняється застосовувати і використовувати вогнепальну зброю при значному скупченні людей, якщо від цього можуть постраждати сторонні особи.

Працівники поліції мають право використовувати зброю для подання сигналу тривоги або виклику допомоги, для знешкодження тварини, яка загрожує життю і здоров'ю громадян або працівника поліції.

Стаття 29. Гарантії особистої безпеки озброєного працівника поліції

Працівник поліції має право оголити вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо вважає, що в обстановці, яка склалася, можуть виникнути підстави для її застосування. При затриманні злочинців чи правопорушників або осіб, яких працівник поліції запідозрив у скоєнні злочинів чи правопорушень, а також при перевірці документів у підозрілих осіб, працівник поліції може привести у готовність вогнепальну зброю, що є попередженням про можливість її застосування.

Спроба особи, яка затримується працівником поліції із вогнепальною зброєю в руках, наблизитись до нього, скоротивши при цьому визначену ним відстань, чи доторкнутись до зброї, дають працівникові поліції право застосувати вогнепальну зброю.

Розділ VI

СЛУЖБА В ПОЛІЦІЇ

Стаття 30. Особовий склад поліції

Особовий склад поліції складається з працівників, що проходять державну службу в підрозділах поліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання поліції.

Працівники поліції мають єдиний формений одяг, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України, що видається безоплатно, і відзнаки. Працівникам поліції видається службове посвідчення.

Використання спеціальних звань, відзнак, форми одягу і службового посвідчення працівника поліції особою, яка не є працівником поліції, тягне за собою відповідальність за законом.

Стаття 31. Прийняття на службу до поліції

На службу до поліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на

поліцію завдання. При прийнятті на службу може бути встановлено іспитовий строк до одного року.

Працівники поліції приносять присягу, текст якої затверджується Кабінетом Міністрів України. Не можуть бути прийняті на службу до поліції особи, які раніше засуджувались за вчинення злочину.

Стаття 32. Проходження служби в поліції.

Порядок та умови проходження служби в поліції регламентуються Положенням про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, затверджуваним Кабінетом Міністрів України. Особи, прийняті на службу до поліції, в тому числі слухачі й курсанти шкіл поліції, які перебувають на військовому обліку, на час служби знімаються з нього і перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ України.

Навчання у школах Міністерства внутрішніх справ України після здобуття середньої освіти прирівнюється до проходження військової служби.

Працівник поліції, який є народним депутатом, прикомандирується на час постійної роботи до Ради народних депутатів з залишенням на службі в органах внутрішніх справ. По закінченні постійної роботи в Раді або раніше цього строку народний депутат за його бажанням направляється в розпорядження Міністерства внутрішніх справ України з правом зайняття попередньої або за його згодою іншої рівноцінної посади. При звільненні зі служби в поліції за ініціативою адміністрації у разі відхилення скарги з цього приводу вищестоящими в порядку підлеглості службовою особою чи органом звільнений працівник поліції має право оскаржити звільнення в суд.

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України затверджується Верховною Радою України. Працівники поліції вправі створювати професійні спілки. Вони не можуть бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету.

Працівникам поліції забороняється займатись будь-якими видами підприємницької діяльності, а так само організовувати страйки або брати в них участь.

Стаття 33. Оплата праці працівників поліції

Форми і розміри грошового утримання працівників поліції встановлюються Кабінетом Міністрів України і повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування якісного особового складу поліції, диференційовано враховувати характер і умови роботи, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності і компенсувати їх фізичні та інтелектуальні затрати.

Місцеві Ради народних депутатів можуть провадити для працівників поліції додаткові виплати понад встановлені Кабінетом Міністрів України розміри.

Розділ VII

ПРАВОВИЙ І СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ

Стаття 34. Правове становище працівників поліції

Працівник поліції є представником державного органу виконавчої влади.

Держава делегує окремі повноваження щодо керівництва місцевою поліцією органам місцевого самоврядування.

Законні вимоги працівників поліції є обов'язковими для виконання громадянами і службовими особами. Працівник поліції при виконанні покладених на нього обов'язків керується тільки законом, діє в його межах і підпорядковується своїм безпосередньому і прямому начальникам. Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб, у передбачених законом випадках не вправі втручатися в законну діяльність працівника поліції.

Ніхто не має права покласти на працівника поліції виконання обов'язків, не передбачених чинним законодавством. Втручання в діяльність поліції тягне за собою відповідальність за законом.

Стаття 35. Правовий захист працівників поліції та громадян, які сприяють поліції в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю

Працівники поліції перебувають під захистом держави, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом.

Держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності, житла, майна працівника поліції, членів його сім'ї та близьких родичів від злочинних посягань та інших протиправних дій.

Образа працівника поліції, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника поліції завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність.

Правопорушення щодо пенсіонера поліції, членів його сім'ї, вчинені у зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, а так само щодо особи, яка сприяє поліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю, та членів її сім'ї, тягнуть за собою відповідальність за законом.

Працівник поліції має право оскаржити до суду прийняті щодо нього рішення службових осіб органів внутрішніх справ, якщо вважає, що вони принижують його гідність і особисті права, які не пов'язані із службовою діяльністю.

Звільнення працівника поліції зі служби у зв'язку з обвинуваченням у вчиненні злочину допускається тільки після набуття звинувачувальним вироком законної сили.

У разі затримання працівника поліції за підозрою у вчиненні злочину або обрання щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою його тримають у призначених для цього установах органів внутрішніх справ окремо від інших осіб.

Стаття 36. Соціальний захист працівників поліції

Держава гарантує працівникам поліції соціальний захист. Працівники поліції користуються пільгами при розподілі житла, встановленні квартирних телефонів, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, вирішенні інших питань

соціально-побутового забезпечення у порядку, передбаченому законодавством України.

Жила площа працівникам поліції, в тому числі працюючим на транспорті, надається місцевими Радами народних депутатів, відповідними міністерствами та відомствами у першочерговому порядку.

Працівникам поліції та членам їх сімей надається 50-процентна знижка по оплаті жилої площі, комунальних послуг, а також палива.

Працівники поліції, які живуть і працюють у сільській місцевості та в селищах міського типу, і члени їх сімей, які проживають з ними, забезпечуються безплатно житлом з опаленням і освітленням за встановленими нормами, а також користуються іншими пільгами, передбаченими законодавством.

За працівниками поліції, звільненими зі служби за віком, хворобою або вислугою років, зберігається право на пільги за цим Законом.

Працівники поліції мають право на одержання кредитів на індивідуальне і кооперативне житлове будівництво в розстрочку на 20 років з погашенням від 50 до 100 процентів наданої позики за рахунок відповідних фондів Міністерства внутрішніх справ України і місцевих бюджетів. Місцеві Ради народних депутатів можуть продавати на пільгових умовах житло працівникам поліції із знижкою від 50 до 70 процентів його вартості.

Поліція може мати службовий житловий фонд.

Працівникам поліції, які використовують у службових цілях особистий транспорт, виплачується грошова компенсація у встановлених розмірах.

Для працівників поліції встановлюється 41-годинний робочий тиждень. У необхідних випадках особи рядового і начальницького складу несуть службу понад встановлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні.

Оплата праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до вимог законодавства про працю.

Місцеві Ради народних депутатів можуть встановлювати й інші не передбачені цим Законом гарантії соціальної захищеності працівників поліції.

Стаття 37. Державне страхування та відшкодування шкоди у разі загибелі або каліцтва працівника поліції

Працівник поліції підлягає обов'язковому державному страхуванню на суму десятирічного грошового утримання за останньою посадою, яку він займає, за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також коштів, що надходять на підставі договорів від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій. Порядок та умови страхування працівників поліції встановлюються Кабінетом Міністрів України.

У разі загибелі працівника поліції при виконанні службових обов'язків по охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю сім'ї загиблого або його утриманцям виплачується одноразова допомога у розмірі десятирічного грошового утримання загиблого за останньою посадою, яку він займав, і призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника в розмірі місячного грошового утримання.

За сім'єю загиблого працівника поліції зберігається право на одержання жилої площі. Їй надається позачергово жила площа протягом трьох місяців з дня загибелі працівника поліції у приватну власність.

За дітьми працівника поліції, який загинув або помер у зв'язку з виконанням службових обов'язків, до досягнення ними повноліття, а також за непрацездатними членами сім'ї, які перебували на його утриманні, зберігається право на пільги по оплаті житла, комунальних послуг, палива, по оздоровленню та отримання щорічної матеріальної допомоги.

У разі каліцтва, заподіяного працівникові поліції при виконанні службових обов'язків, а також інвалідності, що настала у період проходження служби або не пізніше як через 3 місяці після звільнення зі служби чи після закінчення цього строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце у період проходження служби, йому виплачується

одноразова допомога в розмірі від трирічного до п'ятирічного грошового утримання (залежно від ступеня втрати працездатності) і призначається пенсія по інвалідності.

Збитки, завдані майну працівника поліції чи його близьким родичам у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків, компенсуються у встановленому законом порядку в повному обсязі і за рахунок коштів відповідного бюджету.

Стаття 38. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції

Фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюється за рахунок коштів Державного і місцевих бюджетів, а також за рахунок коштів, які надходять на підставі договорів від міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій і громадян. Чисельність поліції, що утримується на кошти Державного бюджету, і витрати на її утримання визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства внутрішніх справ України.

Виконавчі комітети Рад народних депутатів надають безоплатно органам і підрозділам поліції службові приміщення, а дільничним інспекторам поліції - приміщення для роботи, обладнані меблями і засобами зв'язку.

Підрозділам поліції, які утримуються за рахунок коштів, що надходять на підставі договорів, відповідні міністерства і відомства надають безоплатно службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт, криміналістичну та іншу техніку.

Підприємства, установи й організації за згодою трудових колективів можуть виділяти поліції додаткові кошти, транспорт та іншу техніку, необхідні для охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю.

Підрозділам поліції на залізничному, водному та повітряному транспорті відповідні транспортні відомства безоплатно надають службові приміщення, обладнані меблями, засобами зв'язку, і несуть витрати по їх експлуатації.

Стаття 39. Відповідальність працівників поліції

Працівник поліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність.

При порушенні працівником поліції прав і законних інтересів громадянина поліція зобов'язана вжити заходів до поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, на вимогу громадянина публічно вибачитися.

Працівник поліції, який виконує свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень та у межах закону, не несе відповідальності за завдані збитки. Такі збитки компенсуються за рахунок держави.

Дії працівника поліції можуть бути оскаржені у встановленому порядку до органів внутрішніх справ, суду або прокурору.

Службова особа поліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (Із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р., ВВР, 2005, № 2, ст. 44). – Х.: Фоліо, 2006. – 158 с.
2. Про затвердження Положення про місцеву міліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. № 1013 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – Ст. 31.
3. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>. – Заголовок з екрану.
5. Концепція програми “Народ і міліція — партнери”. – К.: МВС України, 1999. – 147 с.
6. Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р. № 456 – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=456-96-%EF>. – Заголовок з екрану.
7. Програма формування позитивного іміджу міліції України на 2003-2007 рр.-Режим доступу: http://www.cripo.com.ua/doci_imiges/MVD_programm a.doc. – Заголовок з екрану.
8. Концепція реформування системи Міністерства внутрішніх справ України: рішення розширеного засідання колегії МВС України від 12.10.2007 р. – К.: МВС України, 2007. – 29 с.
9. Кунєв Ю.Д. Основні аспекти організуючого впливу принципів державного управління на цілі органів внутрішніх справ // Вісник

Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. – 2000. – Спец. випуск. – С. 255-263.

10. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Х.: Основа, 1996. – 398 с.

11. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: Навч.-метод. посіб. – Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 248 с.

12. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За заг.ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.:НАВСУ, 1999. – 702 с.

13. Петков С.В. Менеджмент в органах внутрішніх справ // Право України. – 2005. – № 8. – С. 79-82.

14. Петков С.В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи): Автореф. дис. ... доктора юрид. наук / Національний ун-т внутр. справ. — Х., 2005. — 39 с.

15. Петков С.В. Можливість використання алгоритмів в реалізації стратегій ефективного менеджменту в органах внутрішніх справ // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 7. – С. 60-62.

16. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти): (Монографія) / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Національний ун-т внутр. справ, 1999. – 287 с.: іл., табл. – Бібліогр.: с. 275-285.

17. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2000. – 480 с.

18. Ануфрієв М.І. Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України (організаційно-правовий аспект): (Монографія). – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 236 с.

19. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Львівський держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2007. – 20 с.

20. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Київський нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2001. – 19 с.

21. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 20 с.

22. Доценко О.С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2003. – 19 с.

23. Фелик В.І. Реформування служб органів внутрішніх справ, що здійснюють адміністративну діяльність: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 17 с.

24. Кідрук Ю.В. Проблеми створення і діяльності місцевої міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Укр. акад. внутр. справ. – К., 1995. – 22 с.

25. Сесемко К.В. Проблеми створення і діяльності муніципальної міліції в Україні (адміністративно-правові та організаційні аспекти): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2003. – 19 с.

26. Сергєєв А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2004. – 20 с.

27. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: наказ МВС України від 28.07.1994 р. № 404. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0213-94>. – Заголовок з екрану.

28. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 20.10.2003 р. № 1212. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1031-03>. – Заголовок з екрану.

29. Про затвердження Інструкції з діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України: наказ МВС України від 13.11.2006 р. № 1111 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 3276.

30. Про затвердження Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ: наказ МВС України від 13.07.1996 р. № 384. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0434-96>. – Заголовок з екрану.

31. Про затвердження Положення про громадського помічника дільничного інспектора міліції в сільській місцевості МВС України: наказ МВС України від 25.07.2005 р. № 595. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0865-05>. – Заголовок з екрану.

32. Про заходи щодо подальшого вдосконалення діяльності чергової служби органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 18.08.1992 р. № 485. – К.: МВС України, 1993.

33. Про вдосконалення реагування на повідомлення про злочини, інші правопорушення і події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України МВС України: наказ МВС України № 1155 від 04.10.2003 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0259-04>. – Заголовок з екрану.

34. Про заходи щодо подальшого вдосконалення охорони громадського порядку і безпеки громадян: наказ МВС України від 11.04.2005 р. № 231. – К.: МВС України, 2005.

35. Про організацію спільного патрулювання співробітників органів внутрішніх справ і військовослужбовців Збройних Сил України: наказ МВС

України та Міноборони України від 26.09.1994 р. № 428/220. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0254-94>. – Заголовок з екрану.

36. Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції: наказ МВС України від 28.02.2006 р. № 214. – К.: МВС України, 2006.

37. Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються: наказ МВС України від 14.04.2004 р. № 400. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0571-04>. – Заголовок з екрану.

38. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 10.10.2004 р. № 1177. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1361-04>. – Заголовок з екрану.

39. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ МВС України від 22.02.2001 р. № 185. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0272-01>. – Заголовок з екрану.

40. Вхідження Галичини, Північної Буковини та Закарпаття до складу України (1939-1945 рр.) / Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й. та ін. – Дрогобич: Добре серце, 1995. – 68 с.

41. Полубинский В.И. Из истории советской милиции. – М.: Знание, 1987. – 64 с.

42. Кравченко Ю.Ф. Міліція України. – К.: Генеза, 1999. – 432 с.

43. История советской милиции / Под ред. П.П. Михайленко: в 2 т. – М.: Акад. МВД СССР, 1977. – Т. 1. – 346 с.

44. Вишнеvский А.Ф. Становление организационных форм защиты общественного порядка после победы Октября // Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов / Под. ред. Н.И. Ильинского. – Мн.: МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

45. Черячукин В.Г., Федосеев С.П. Участие Советской милиции в формировании системы профилактики правонарушений в первые годы НЭПа (1921-1925 гг.) // Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов / Под. ред. Н.И. Ильинского. – Мн.: МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

46. Арифджанов Э.К., Шабанов В.В. Некоторые проблемы истории политических органов милиции (1921-1941 гг.) // Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов / Под. ред. Н.И. Ильинского. – Мн.: МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

47. Конституція УРСР // Вісті ЦВК УРСР. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>. – Заголовок з екрану.

48. Билас И.Г. Органы советской милиции западных областей Украинской ССР в 1939-1945 гг. Организационно-правовые аспекты становления и деятельности. – Львов: Изд. Львовского ун-та, 1987. – 369 с.

49. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні 1917-1953 рр.: Соціально-політичний та історико-правовий аналіз. – К.: Либідь – Військо України, 1994.– Кн. 2. – 686 с.

50. Поліковський М.Ф. Міліція західних областей України в 1945-1950 рр. (політико-правовий аналіз діяльності): Автореф. дис ... канд.юрид.наук / Ун-т внутр. справ України. – Х., 1995. – 21 с.

51. Тимченко А.П. Правовые основы организации и деятельности милиции Украины 1917-1941 гг.: Учеб. пособ. – Луганск: РИО ЛИВД, 1998. – 86 с.

52. Шилингов В.С. Гуманистические основы деятельности милиции: Автореф. дисс ... канд.юрид.наук / АН Украины. – К., 1992. – 20 с.

53. Павленко В.Л. Восстановление органов милиции на освобождённой территории Советской Украины в годы Великой Отечественной Войны (1943-1945 гг.) // Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов / Под. ред. Н.И. Ильинского. – Мн.: МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

54. Ильинский Н.И. Восстановление демократических принципов в организации и деятельности милиции (1953-1960 гг.) // Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов / Под. ред. Н.И. Ильинского. – Мн.: МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

55. Фролова И.В. Взаимодействие милиции с общественными организациями по профилактике правонарушений (1971-1975 гг.) // Актуальные проблемы истории советской милиции: Сборник научных трудов / Под. ред. Н.И. Ильинского. – Мн.: МВШ МВД СССР, 1991. – 150 с.

56. Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 09.06.1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 24. – Ст. 309.

57. О специальных званиях рядового и начальнического состава органов внутренних дел: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23.10.1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 43. – Ст. 603.

58. Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР “Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью”: Закон СССР от 19.07.1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 30. – Ст. 398.

59. Про Положення про громадські пункти охорони порядку: Указ Президії УРСР від 24.07.1980 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 32. – Ст. 597.

60. О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР об охране общественного порядка: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 09.06.1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1981. – № 10. – Ст. 232.

61. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів СРСР Указ Президії УРСР від 15.10.1982 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1982. – № 42. – Ст. 793.

62. Про внесення деяких доповнень до Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про основні обов’язки і права радянської міліції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю”: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 07.01.1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1988. – № 2. – Ст. 20.

63. Про Положення про адміністративні комісії: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 9.03.1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1988. – № 12. – Ст. 318.

64. О советской милиции: Закон СССР от 06.03.1991 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1991. – № 12. – Ст. 319.

65. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

66. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради УРСР від 24.08.1991 р. № 1427-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

67. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

68. Статут Київського міського формування з охорони громадського порядку і державного кордону. – К.: Український центр духовної культури. – 2005. – 20 с.

69. Про Державну прикордонну службу України: Закон України № 661-IV від 3 квітня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

70. Грищенко М.В. Аналіз правового механізму забезпечення суспільного правопорядку на місцевому рівні // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2 (27). – С. 230-233.

71. Про утворення місцевої міліції: Указ Президента України від 22.01.2001 р. № 29/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 4. – Ст. 59.

72. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ: Закон України від 10.01.2002 р. № 2925-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2925-14>. – Заголовок з екрану.

73. Про внесення змін до деяких законів України: Закон України від 18.09.2003 р. № 1181-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 10. – Ст. 95.

74. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції: Закон України від 04.03.2004 р. № 1577-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 23. – Ст. 323.

75. Взаємодія міліції та населення: до висновків харківського експерименту. – Х.: НУВС, 2003. – 288 с.

76. Про утворення в місті Києві місцевої міліції: Рішення Київської міської ради від 27.12.2005 р. № 624/3085. – Режим доступу: <http://www.kmr.gov.ua/decreed.asp?Id=5909>. – Заголовок з екрану.

77. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>. – Заголовок з екрану.

78. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30.08.2001 р. – Режим доступу:

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=749%2F2001>. – Заголовок з екрану.

79. Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 123-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=123-2002-%F0>. – Заголовок з екрану.

80. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 437-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=437-2001-%F0>. – Заголовок з екрану.

81. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

82. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/book/varnaly/008.htm>. – Заголовок з екрану.

83. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування “Європейська хартія місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 416-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=416-2002-%F0>. – Заголовок з екрану.

84. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.07.2001 р. № 2493-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>. – Заголовок з екрану.

85. Модельный закон об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Постановление № 20-11 от 7.12.2002 г. Принят на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – Режим доступу: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=146&nid=1>. – Заголовок з екрану.

86. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7.02.2002 р. № 3059-III [Електронний ресурс]. – К.: CD-вид-во “Інфодиск”, 2007. - № 11. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): цв; 12 см. – (Законодавство України, 2007). – Систем. вимоги: ПК не нижче P-233, ОЗУ-32 Мб з ліцензійним ОС Windows 95OSR2/98NT SP6/2000/XP. – Заголовок з титул. екрану.

87. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

88. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. №1001 [Електронний ресурс]. – К.: CD-вид-во “Інфодиск”, 2007. - № 11. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): цв; 12 см. – (Законодавство України, 2007). – Систем. вимоги: ПК не нижче P-233, ОЗУ-32 Мб з ліцензійним ОС Windows 95OSR2/98NT SP6/2000/XP. – Заголовок з титул. екрану.

89. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: (Монографія). – К.: МАУП, 2004. – 432 с.: іл. – Бібліогр.: с 373-431.

90. Турута О.В. Органи внутрішніх справ у механізмі реалізації прав і свобод громадян // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 28. – С. 169-174.

91. Про затвердження Положення про постійні комісії Львівської міської ради: ухвала Львівської міської ради від 21.09.2006 р. № 157. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/1244047CBAE821E1C225723B002F5762?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/1244047CBAE821E1C225723B002F5762?OpenDocument). – Заголовок з екрану.

92. Про затвердження Комплексної програми профілактики злочинності у м.Львові на 2007-2008 роки: ухвала Львівської міської ради від 24.05.2007 р. № 855. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/56930AE61F78CDF4C22573B60049CEA5?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/56930AE61F78CDF4C22573B60049CEA5?OpenDocument). – Заголовок з екрану.

93. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 586 с.

94. Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления: Сборник научных трудов / Под общ. ред. Н.Ю. Хаманевой. – М., 2004. – 262 с.

95. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

96. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади / Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – 668 с.

97. Остапенко О.І., Остапенко Л.О. Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні: Навчальний посібник. – Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2008. – 345 с.

98. Россинский Б.В. Административное право. Учебное пособие в схемах. – М.: “Издательство ЭЛИТ”, 2004. – 336 с.

99. Молдован В.В. Основы держави і права. Курс лекцій: Навч. посіб. для юрид. факультетів ВУЗів. – К.: Юмана, 1996. – 176 с.

100. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – 2-ге вид., допов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

101. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. – М.: ИКД “Зерцало-М”, 2005. – 712 с.

102. Остапенко О.І., Люблін В.Д. Адміністративно-правові відносини в умовах адміністративної реформи в Україні: Навчальний посібник. – Львів: ЛДУВС, 2007. – 119 с.

103. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 697 с.

104. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 1008 с.

105. Філософський енциклопедичний словник / НАН України. Ін-т філос. ім. Г.С. Сковороди; Ред. кол.: В.І. Шинкарук (голова ред.кол.), Є.К. Бистрицький, М.О. Булатов та ін. — К.: Абрис, 2002. — 742 с.
106. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М.: Изд-во г-на Тихомирова, 1998. — 798 с.
107. Голосніченко І.П. Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави // Право України. — 2005. — № 5. — С. 24–25.
108. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М.В. Цвітка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — 484 с.
109. Иванов Н.Н. Организация нормотворческой деятельности в аппарате МВД, УВД. — М.: Акад. МВД СССР, 1986. — 63 с.
110. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: (Монографія). — Львів: “Атлас”, 2004. — 332 с. — Бібліогр: с. 219-234.
111. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: (Монографія). — К.: Атіка, 2005. — 352 с. — Бібліогр.: с. 321-350.
112. Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в 2-х томах. — М.: Юрид. лит., 1982. — Т. 1. — 542 с.
113. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. — 187 с.
114. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — Ірпінь, 1998. — 108 с.
115. Старилев Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. — 728 с.
116. Лихачов С.В., Данильченко Г.А. Актуальні питання організації місцевої міліції у контексті адміністративної реформи в Україні // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2005. — № 3. — С. 105-111.
117. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації:

(Монографія) / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 336 с. – Бібліогр.: с. 304-334.

118. Black H. Black`s Law Dictionary. – West Publishing Company, Saint Paul, Minnesota, 1990. – 1657 pp.

119. Адміністративна діяльність ОВС: Навч. посіб. /За заг. ред. О.І. Остапенка. - Львів: Львівський ін-т внутр. справ, 2002. –252 с.

120. Зубач А.В., Кокорев А.Н., Русакова Р.А. Основные направления деятельности милиции: Учеб. пособ. – М.: МосУ МВД России, Изд-во “Щит-М”, 2005. – 382 с.

121. Рудік В.М. Міліція громадської безпеки на шляху реформування // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2. – С. 130-137.

122. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформы. – Х.: Основа, 1991. – 120 с.

123. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

124. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел (милиции) по делам об административных правонарушениях: Учеб. пособ. / Под. ред. И.Б. Кардашовой – М.: Изд -во “Щит-М”, 2004. – 162 с.

125. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учеб. / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Московский ун-т МВД России, изд. “Щит-М”, 2002. – 309 с.

126. Адміністративне право України. Загальна частина: Навч. посіб. / за ред. О.І. Остапенка – Львів: Львівський ін-т внутр. справ, 1999. – 320 с.

127. Князев В.В., Сазонова Н.И. Полицейские системы зарубежных государств: пособ. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – ч. 3.– 56 с.

128. Зозуля Є.В. Діяльність міліції в Україні в умовах становлення незалежної держави (90-ті рр. ХХ ст.): Автореф. дис. ... канд. істор. наук / Донецький нац. ун-т. – Донецьк, 2002. – 20 с.

129. Павленко С.В. Організаційно-правові питання формування та діяльності міліції місцевого самоврядування // Держава і право: Юридичні і політичні науки. – 2006. – Вип. 33. – С. 464-471.

130. Каляянов Д.П. Проблеми функціонування місцевої міліції в Україні: застосування європейського досвіду // Південноукраїнський правовий часопис. – 2006. – № 2. – С. 126-129.

131. Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности: Учеб. пособ. – М.:ВНИИ МВД СССР, 1990. – 64 с.

132. Крылов Б.С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности: Учеб. пособ. – М.: ВШ МВД СССР, 1974. – 48 с.

133. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полициями буржуазных стран: Учебник / Под. ред. Б.С. Крылова. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 160 с.

134. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ. – К., 2002. – 19 с.

135. Коненко С.Я. Реорганізація системи МВС України на сучасному етапі державотворення: (із досвіду реорганізації поліції Німеччини). – К.: Знання України, 2006. – 44 с.

136. Петров В.Є. Становлення місцевої міліції // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2002. – № 2. – С. 117-124.

137. Крылов Б.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности: Учеб. пособ. – М.: ВШ МВД СССР, 1972. – 80 с.

138. Тюріна О.В. Поліція Сполучених Штатів Америки // Міліція України. – 2001. – № 5. – С. 26.

139. Ортинський В.Л., Остапенко О.І., Ряшко О.В. Поліція США: Посіб. – Львів: Львівський ін-т внутр. справ при НАВС України, 2003. – 140 с.

140. Сергєєв А.В. Муніципальна, провінційна та федеральна поліція Канади: компетенція та співвідношення // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – Х.: Українська академія державного управління при Президентіві України (Харківський регіональний інститут), 2003. – № 1 (15). – С. 133-138.

141. Осипов Ю.И. Зарубежный опыт муниципализации полиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. – М.: Академия МВД СССР, 1991. – 96 с.

142. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др; Под ред. М. Капарини, О. Маренина; Пред. А.Н. Ярмыш. – К.: Задруга, 2005. – 296 с.

143. О реорганизации управления муниципальной милиции г. Москвы: постановление Правительства Москвы от 9.10.2001 г. № 906-ПП. – Режим доступа: <http://www.inpravo.ru/data/base770/text770v180i226.htm>. – Заголовок з екрану.

144. Уільдрікс Н., Ван Реєнен П. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах: насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліційна модель і права людини / Пер. з англ. – К.: Атіка, 2006. – 248 с.

145. Дэвид А. Дженкс. Чешская полиция: принятие принципов демократии // Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др; Под ред. М. Капарини, О. Маренина; Пред. А.Н. Ярмыш. – К.: Задруга, 2005. – 296 с.

146. Бандурка О.М. Интерпол: Міжнародна організація кримінальної поліції: Наук.-практ. посіб. – Х.: Основа, 2003. – 324 с.

147. Модельний закон про поліцію (міліцію): постанова Міжпарламентської Асамблеї держав-участниць СНД № 20-12 від 07.12.2002 р., прийнята на двадцатому пленарному засіданні. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_a06. – Заголовок з екрану.

148. Бандурка О., Скакун О. Міжнародні стандарти професійної діяльності юристів // Міжнародна поліцейська енциклопедія. – К.: Концерн “Видавничий дім “Ін Юре”, 2003. – Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – 1232 с.

149. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы от 8.05.1979 г. № 690 “Декларация о полиции” (Страсбург): Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М.: СПАРК, 1998. – С. 124-125.

150. Віденська декларація про злочинність і правосуддя: відповіді на виклик ХХІ століття, прийнята на Десятому Конгресі ООН з питань попередження злочинності та поводженням із правопорушниками. – Відень, 10-17 квітня 2000 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_443. – Заголовок з екрану.

151. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.1979 г. № 34/169. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=23&user=1205404239501683>. – Заголовок з екрану.

152. Доненко В.В. Основи стратегії соціальної підтримки поліцейської діяльності: міжнародний досвід // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1 (26). – С. 10-14.

153. Европейский кодекс полицейской этики: Рекомендация Res. (2001) 10. Комитета министров государствам – членам по Европейскому кодексу полицейской этики (принята Комитетом министров Совета Европы 19.09.2001г. на 765-м заседании Представителей министров). – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=155&lid=5013&less=false>. – Заголовок з екрану.

154. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук / Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — 36 с.

155. Когут Я.М. Місцева міліція в Україні: минуле, сьогодення // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 2. – С. 202-210.

156. Когут Я.М. Імплементация міжнародних стандартів у процес формування органів місцевої міліції в Україні // Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами: Науково-практичний семінар. Львів, 7 грудня 2007 р. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. – С. 220-223.

157. Хилько Ю.Ю. Місце міліції громадської безпеки в системі правоохоронних органів // Право і безпека. – 2005. – № 4'2 – С. 115-118.

158. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 18 с.

159. Куліш А.М. Правоохоронні органи України як система // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 302-305.

160. Коптев П.Б. Проблеми визначення теоретичного поняття “система органів внутрішніх справ” // Право і безпека. – 2005. – № 4'5. – С. 75-77.

161. Про міліцію місцевого самоврядування: проект Закону України від 19.06.2000 р. № 6104 (внесений народними депутатами України: Ю. Кармазіним, І. Пилипчуком та ін.). – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=9056. – Заголовок з екрану.

162. Про внесення змін до деяких законів України з питань утворення місцевої міліції: проект Закону України від 25.10.2001 р. № 8217 (внесений Кабінетом Міністрів України). – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=11234. – Заголовок з екрану.

163. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо утворення місцевої міліції: проект Закону України від 01.07.2002 р. № 1279 (внесений Кабінетом Міністрів України). – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=12608. – Заголовок з екрану.

164. Про міліцію місцевого значення: проект Закону України від 31.10.2002 р. № 2364 (внесений народними депутатами України: В. Бондаренком, М. Карнаухом, В. Стретовичом, С. Матвієнком). – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=13442. – Заголовок з екрану.

165. Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 25.03.2005 р. № 2505-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 13. – Ст. 662.

166. Про ліквідацію підрозділів організації діяльності місцевої міліції: наказ МВС України від 13.01.2005 р. № 29. – К.:МВС України, 2005.

167. Про Державний бюджет України на 2006 рік: Закон України від 20.12.2005 р. № 3235-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 9, № 10-11. – Ст. 96.

168. Про Державний бюджет України на 2007 рік: Закон України від 19.12.2006 р. № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7-8. – Ст. 66.

169. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів: Закон України від 28.12.2007 р. № 107-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5-6, № 7-8. – Ст. 78.

170. Про Указ Президента України “Про місцеву міліцію”: рішення правління Асоціації міст України від 14.02.2001 р. – Режим доступу: <http://www.auc.rql.net.ua/uk/pravlin/14-02-2001/012.html>. – Заголовок з екрану.

171. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України: (Монографія). – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 414 с. – Бібліогр.: с. 387-412.

172. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26.03.1992 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

173. Корнієнко М.В. Структурна реформа МВС: проблеми та перспективи // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 5-10.

174. Петренко М.Я. Деякі питання організації та діяльності місцевої міліції в Україні // Право і безпека. – 2005. – № 4,1. – С. 89-93.

175. Про міліцію місцевого самоврядування міста: проект Закону України від 06.10.2000 р. № 6104-1 (внесений народними депутатами України: В.Д.Бондаренком, Ю.А.Кармазіним, П.В.Мельником, О.В.Задорожним, І.М.Пилипчуком С.А.Матвієнковим та ін.). – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=9121. – Заголовок з екрану.

176. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2000. – 512 с.

177. Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ України — К., 2002. — 20 с.

178. Ключев О. Зміст та функції організаторської діяльності у сфері охорони громадського порядку // Право України. – 2005. – № 9. – С. 57-59.

179. Пелих Н.А. Створення місцевої поліції // Міжвузівська науково-практична конференція, 27 липня 2001р. – Донецьк: Донецький інститут внутрішніх справ, 2001. – С. 516-519.

180. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542-III [Електронний ресурс]. – К.: CD-вид-во “Інфодиск”, 2007. – № 11. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): цв; 12 см. – (Законодавство України, 2007). – Систем. вимоги: ПК не нижче P-233, ОЗУ-32 Мб з ліцензійним ОС Windows 95OSR2/98NT SP6/2000/XP. – Заголовок з титул. екрану.

181. Податкове право: Навч. посіб. / За ред. М.П. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.

182. Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіц. видання. – К.: Концерн “Видавничий Дім “ІнЮре”, 2004. – 272 с.

183. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984. № 8073-Х [Електронний ресурс]. – К.: CD-вид-во “Інфодиск”, 2008. – № 2. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): цв; 12 см. – (Законодавство України, 2008). – Систем. вимоги: ПК не нижче P-233, ОЗУ-32 Мб з ліцензійним ОС Windows 95OSR2/98NT SP6/2000/XP. – Заголовок з титул. екрану.

184. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления: (Монография). – К.: Наук. думка, 1979. – 150 с.

185. Философский энциклопедический словарь / За ред. П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева. – М.: Советская Энциклопедия, 1980. – 672 с.

186. Лукашев Е.А. Правовой статус и структура // Общая теория прав человека / рук. авт. колл. и отв. ред. Е.А. Лукашев. – М.: НОРМА, 1996. – С. 28-45.

187. Баранник П.Д. Формування управлінських рішень на рівні Управління Міністерства внутрішніх справ України в області: організаційно-правові засади // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2 (27). – С. 27-32.

188. Про положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 17.10.2000 р. № 1138/2000. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1138%2F2000>. – Заголовок з екрану.

189. Про затвердження Положення про Департамент громадської безпеки МВС України: наказ МВС України від 10.10.2005 р. № 868. – К.: МВС України, 2005.

190. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від

14.04.1997 р. № 341. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341-97-%EF>. – Заголовок з екрану.

191. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

192. Кушнір В. Злочин – не провина поліцейського, а сигнал до термінових дій // Іменем Закону. – 2007. – № 37. – С. 14-15.

193. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підруч. / Під заг.ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.

194. Петков С. Наукова організація управлінської праці та раціональне використання керівних кадрів – складові елементи впровадження основ ефективного менеджменту в органи внутрішніх справ України // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 5. – С. 108-111.

195. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. – М.: Политиздат, 1985. – 212 с.

196. Спиркин А.Г. Взаимодействие // БСЭ. – 3 изд. – М., 1971. – Т. 5. – С. 7.

197. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. – М.: Изд-во “Советская энциклопедия”, 1987. – 1056 с.

198. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

199. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МЮИ МВД России, изд-во “Щит-М”, 1999. – 356 с.

200. Социальное управление: Словарь / Под ред. В.И. Добренькова, И.М. Слепенкова. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 208 с.

201. Фещенко Л.О. Координація в правоохоронній діяльності: теоретичний аспект // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 100-105.

202. Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. – Львов: Вища школа. Изд-во при Львов. ун-те, 1980. – 212 с.

203. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис ... канд. юрид. наук / Одеська державна юридична академія. – Одеса, 1999. – 18 с.

204. Крусян А.Р. Інформаційно-комунікативні зв'язки в механізмі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 11. – С. 183-186.

205. Бельский К.С. Полицейское право: Лекц. курс / Под ред. А.В. Куракина. – М.: Издательство “Дело и Сервис”, 2004. – 816 с.

206. Мальцев В.В. Тенденції розвитку системи оцінки діяльності ОВС: пошук оптимальної моделі // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 28. – С. 426-431.

207. Про затвердження Інструкції з організаційно-штатної роботи в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 12.03.2003 р № 241. – К.: МВС України, 2003.

208. Каткова А.Г. Правові та організаційні аспекти управління слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 19 с.

209. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М.: МАЭП, 1999. – 288 с.

210. Конопльов В.В. Специфіка управлінських рішень у сучасних умовах адміністративної діяльності ОВС // Право України. – 2006. – № 7. – С. 15-21.

211. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

212. Концепція Національної програми інформатизації // Офіційний вісник України. – 1998. – № 10. – Ст. 376.

213. Система інформаційного забезпечення ОВС України: Навч.-практ. посіб. / Савицький В.А., Карацюба А.М., Святобог В.В. та ін. – К.: Ред.-вид. відділ МВС України, ТОВ Антекс, 2000. – 144 с.

214. Аеплі П., Боше Ф., Бурду Ж.Л. Звіт про оцінку правоохоронних органів України та процесу їхньої модернізації й реформування (Страсбург). – 2006. – 41 с.

215. Про затвердження Концепції розвитку електрозв'язку МВС України до 2010 року: наказ МВС України від 27.06.2000 р. № 425. – К.: МВС України, 2000.

216. Про захист інформації в автоматизованих системах: Закон України від 5.07.1994 р. № 2594-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005.– № 26.– Ст. 347.

217. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

218. Ніколаюк С.І., Никифорчук Д.Й. Безпека суб'єктів підприємницької діяльності: Курс лекцій. – К.: КНТ, 2005. – 320 с.

219. Когут Я.М. Правова основа організації та діяльності місцевої міліції в Україні // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. Серія юридична. – 2005. – Вип. 2. – С. 37-42.

220. Когут Я.М. Щодо статусу органу місцевої міліції // Митна справа. Науково-аналітичний журнал. – 2007. – Вип. 1. – С. 41-46.

221. Когут Я.М. Місцева міліція в системі органів внутрішніх справ // Науково-звітна конференція факультету кримінальної міліції Львівського державного університету внутрішніх справ. Львів, 16 лютого 2007 р. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. – С. 38-43.

222. Когут Я.М. Інформаційне забезпечення діяльності підрозділів місцевої міліції // Проблеми підготовки та вдосконалення професійної діяльності працівників міліції громадської безпеки: Міжнародна науково-

практична конференція. Івано-Франківськ, 19 травня 2006 р. – Івано-Франківськ: Прикарпатський юридичний інститут МВС України, 2006. – С. 236-240.

223. Ортинський В.Л., Кисіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України: Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

224. Манжула А., Янко О. Кадрове забезпечення ОВС на тлі становлення демократичних процесів в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 82-85.

225. Зубач А.В., Кокорев А.Н. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах: Учебное пособие. – М.: МосУ МВД России, изд-во “Щит-М”, 2005. – 354 с.

226. Юнін О.С. Щодо проблем кадрової роботи в органах внутрішніх справ України // Південноукраїнський правничий часопис. – 2006. – № 2. – С. 129-131.

227. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>. – Заголовок з екрану.

228. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР: постанова Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. № 114. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%EF>. – Заголовок з екрану.

229. Венедиктов В.С. Організаційно-правові питання підбору персоналу на службу в ОВС України // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 14. – С. 151-156.

230. Подорожній Є.Ю. Формування конкурентноспроможного середовища як фактор відбору персоналу для МВС України // Право і безпека. – 2006. – № 5'1. – С. 87-89.

231. Бесчастный В. О роли человеческого фактора в работе с персоналом органов внутренних дел // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – Вип. 2. – С. 5-10.

232. Курко М.Н. Професійна орієнтація в органах внутрішніх справ як чинник підвищення професіоналізму діяльності правоохоронців // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 28. – С. 296-300.

233. Государственная служба: теория и организация: Курс лекцій / Под ред. Н.В. Охотского и В.Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону: “Феникс”, 1998. – 640 с.

234. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3460-15>. – Заголовок з екрану.

235. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 22.03.2005 р. № 181. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0559-05>. – Заголовок з екрану.

236. Про заходи щодо зміцнення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ та попередження надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю й травмуванням особового складу: наказ МВС України від 16.03.2007 р. № 81. – К.: МВС України, 2007.

237. Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян: Наказ МВС України від 15.05.2007 р. № 157. – К.: МВС України, 2007.

238. Парасюк М.В. Адміністративно-правове регулювання службової дисципліни працівників органів внутрішніх справ: Текст лекцій. – Львів: ЛІВС при НАВС України, 1997. – 96 с.

239. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: (Монографія). – К.: Алерта, 2007. – 184 с.
240. Колюка М.М. Адміністративно-правові проблеми відповідальності працівників органів внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2002. – 15 с.
241. Корнієнко М.В. Реформа МВС: функціональний і кадровий аспекти // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – 2006. – № 2 (27). – С. 3-6.
242. Про затвердження Концепції реформування освіти МВС України та підвищення якості підготовки фахівців для органів внутрішніх справ: наказ МВС України від 28.10.2007 р. № 411. – К.: МВС України, 2007.
243. Про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 25.11.2003 р. № 1444. – К.: МВС України, 2007.
244. Дедкова В.В. Процес формування правової культури співробітників правоохоронних органів // Науковий вісник Юридичної академії МВС України. – 2002. – № 1. – С. 268-269.
245. Соколова Е.Н. Морально-психологіческая підготовка сотрудников правоохранительных органов: педагогический аспект / Под.ред. В.Я. Кикотя. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 159 с.
246. Орлова О.О. Чинники, що впливають на ефективність правовиховної діяльності працівників міліції // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2 (27). – С. 110-118.
247. Когут Я.М. Професійна психологічна підготовка працівників ОВС: Конспект лекцій. – Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 184 с.
248. Бовин Б.Г., Мягких Н.І., Софронов А.Д. Основные виды деятельности и психологическая пригодность к службе в системе органов внутренних дел. – М.: НИЦ ПМО, 1997. – 342 с.

249. Лебедєв А.В. Характеристика основних стрес-факторів, що впливають на працівника органів внутрішніх справ у професійній сфері // Права людини в діяльності органів внутрішніх справ: Науково-практична конференція, 11-13 травня 2006 р. Євпаторія – Х.: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2006. – С. 85-91.

250. Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України Наказ МВС України від 28.07.2004 р. № 842. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1365-04>. – Заголовок з екрану.

251. Мельник К.Ю. Основні фактори, що впливають на ефективність виконання працівниками ОВС своїх посадових обов'язків // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 29. – С. 275-281.

252. Синівська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 19 с.

253. Жданова І. Мотиваційна складова професіоналізму працівників органів внутрішніх справ // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 28. – С. 456-462.

254. Токарська А. Подолання проблем негативного стереотипу органів внутрішніх справ через комунікацію // Право України. – 2005. – № 7. – С. 78-80.

255. Матюхіна Н.П. Імідж правоохоронних органів зарубіжних країн: проблеми створення та збереження // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 302-305.

256. Олефір В.І. Формування позитивного іміджу співробітника ОВС // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 2. – С. 266-273.

257. Порфімович О.Л. Організаційно-управлінська модель побудови іміджу органів внутрішніх справ України // Держава і право. – 2005. – Вип. 27. – С. 254-260.

258. Ключев О. Напрями реформування органів внутрішніх справ на місцевому рівні // Право України. – 2006. – № 1. – С. 54-57.

259. Герберт А. Саймон. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Пер.з англ. – К.: АртЕк, 2001. – 392 с.

260. Юридичний словник. / За ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. – К.: Гол. ред. Української Радянської енциклопедії АН УРСР, 1974. – 846 с.

261. Екатеринославский Ю.Ю. Управленческие ситуации: анализ и решения. – М.: Экономика, 1988. – 191 с.

262. Про затвердження Інструкції про порядок поглибленого психологічного обстеження кандидатів на керівні посади органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 28.07.2004 р. № 842. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/fpart66/idx66676.htm>. – Заголовок з екрану.

263. Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка: (Монографія). – М.: ВНИИ МВД России, 1993. – 104 с.

264. Ткач Г. Правові обмеження та заборони державних службовців // Вісник Львівського національного університету: Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 223.

265. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

266. Про політичні партії: Закон України від 5.04.2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

267. Про прокуратуру: Закон України від 5.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

268. Івченко Ю. Професійне зростання жінок у правоохоронній сфері: проблемні питання // Право України. – 2006. – № 5. – С. 57-61.

269. Грицяк Н. Використання ідей гендерної рівності в системі державного управління // Економічний розвиток і державна політика: практикум / За заг. ред. І.Розпутенка. – К.: К.І.С., 2002. – С. 213-227.

270. Дармограй Н. Культура гендерної рівності в політиці // Зб. наук. праць Української Академії державного управління / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2001. – Вип. 2. – С. 276-287.

271. Шестаков С.В. Щодо заборон встановлених законодавством у зв'язку з проходженням служби в органах міліції // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 32. – С. 116-121.

272. Михайлов Я.В. Эффективный менеджмент: учебно-практическое пособие для управленческого персонала и лиц изучающих менеджмент. – М.: ГЕЛАН, 2001. – 372 с.

273. Петков С. Можливість використання алгоритмів реалізації стратегій ефективного менеджменту в органах внутрішніх справ України // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 7. – С. 60-62.

274. Кузьмін О.Є., Мельник О.Г. Теоретичні та прикладні засади менеджменту: Навчальний посібник. – Львів: Національний університет “Львівська політехніка”, Інтеллект-Захід, 2002. – 228 с.

275. Новіков В.В. Об'єкти та предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 141-144.

276. Денисюк С.Ф. Теоретичні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів України // Право і безпека. – 2005. – № 4'1. – С. 52-55.

277. Братель С. Нормативно-правове регулювання забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції // Право України. – 2005. – № 5. – С. 85-87.

278. Довгань Л.Є. Праця керівника або Практичний менеджмент: Навч. посіб. – К.: Екс об, 2002. – 384 с.

279. Літинський М.Б. Рациональне використання робочого часу – основний елемент ефективної роботи керівника ОВС України // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2005. – № 1. – С. 35-40.

280. Когут Я.М. Деякі аспекти організації управління персоналом місцевої міліції // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 3. – С. 46-52.

281. Когут Я.М. Керівник – менеджер органу місцевої міліції // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2006. – Вип. 3. – С. 120-128.

282. Когут Я.М. Щодо проблеми попередження і протидії корупції в органах місцевого самоврядування та органах місцевої міліції // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні: Науково-практична конференція, 30 вересня 2005 р. Львів, 2005. – Львів: Львівський юридичний інститут МВС України. – С. 213-215.