



Науково-теоретичний журнал • Виходить щоквартально
• Заснований 1996 року • Засновник Українська
академія внутрішніх справ • Свідectво про державну
реєстрацію серія KB № 1922 від 25 березня 1996 року

1

1996

Редакційна колегія:

Я.Ю. Кондратьєв
(голова),
М.В. Костицький
(заступник голови),
В.І. Антипов,
О.І. Галаган,
І.П. Голосніченко,
А.В. Довбня,
М.М. Ібрагімов,
І.П. Козаченко,
В.В. Копейчиков,
В.Г. Лихолоб,
О.Є. Маноха,
В.К. Матвійчук,
П.П. Михайленко,
М.М. Михеєнко,
О.Ф. Фрицький,
А.С. Чайковський,
Г.О. Юхновець

• Редакційна колегія не завжди
поділяє позицію авторів

• За точність викладеного ма-
теріалу відповідальність покла-
дається на авторів

• Зміни тексту та скорочення,
що не впливають на зміст ма-
теріалів, а також їх переймену-
вання, вносяться редакцією без
узгодження з автором

• Рукописи не рецензуються і не
повертаються

• Листування з авторами ве-
деться на сторінках журналу

• При передруку матеріалів по-
силання на "Науковий вісник
Української академії внутрішніх
справ" обов'язкове

Адреса редакції: Україна,
252035, м. Київ-35,
пл. Солом'янська, 1
Тел.: (044) 271-90-97

Головний редактор
А.В. Довбня

НА ШЛЯХУ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Невідкладні проблеми реформування системи органів внутрішніх справ

Ю.Ф. КРАВЧЕНКО

Розбудова демократичної правової держави, на що спрямовані зараз політична воля і реформаторські зусилля вищих органів влади і управління України, владних структур на місцях, передової частини громадськості, вимагає приведення у відповідність із новими реаліями життя правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування всіх державних інституцій. У цьому зв'язку потребує свого розв'язання проблема удосконалення організації та діяльності, чіткого визначення і розподілу повноважень усіх органів державної влади.

Законодавчою основою для розв'язання цієї проблеми є нова Конституція, прийняття якої відкриває широкий шлях до радикальних перетворень суспільно-політичного ладу та економічної системи України.

Органи внутрішніх справ посідають у системі державних інституцій своє специфічне місце. Виходячи з орієнтації держави на пріоритетність прав і свобод людини, вони покликані забезпечити захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Для того, щоб органи внутрішніх справ успішно виконували ці завдання, необхідне радикальне поліпшення їх організації та діяльності, піднесення їх на рівень вимог сучасності і майбуття.

Сьогодні органи внутрішніх справ функціонують у складних умовах. Реформування економіки України, націленість на створення ринкової багатоукладної змішаної системи господарювання, інтеграція у світову економічну систему супроводжуються загальною кризою, яка досягла значної глибини і охопила всі сфери громадського життя. Створилася якісно нова ситуація в економічному, соціальному, політичному житті країни, що суттєво впливає на стан правопорядку. Відбуваються відчутні зміни в економічному просторі, трансформується виробнича сфера основних галузей промисловості та сільського господарства, виникають нові тенденції, при чому не завжди й позитивні.

Кравченко Юрій Федорович — міністр внутрішніх справ України, генерал-лейтенант міліції



Міністр внутрішніх справ України генерал-лейтенант міліції Ю.Ф. Кравченко виступає на міжнародній науково-практичній конференції "Проблеми реформування системи органів внутрішніх справ на сучасному етапі", яка відбулася в Українській академії внутрішніх справ у січні 1996 року

Негативні явища в економіці, соціальній сфері викликають подальші загрозливі зміни в динаміці, структурі, якісних характеристиках злочинності. Протягом останніх п'яти років вона невпинно зростає. Збільшується інтенсивність злочинної агресії, насильницьких посягань на життя і здоров'я людей. У структурі злочинності переважають майнові злочини, дедалі більше домінуюче становище посідає організована злочинність. Коло традиційних правопорушень у сфері економіки розширюється за рахунок різного роду фінансових шахрайств та розкрадань, пов'язаних з привласненням і неповерненням кредитів, що завдають значних збитків громадянам, державі, сприяють відтоку коштів до тіньового обігу.

Прогноз подальшого розвитку криміногенної ситуації свідчить, що зазначені негативні тенденції збережуться, а в деякій частині й поглибляться. Якщо не будуть вжиті кардинальні заходи упереджувального характеру, то можливе ще більше розширення масштабів злочинності, підвищення ступеня небезпеки й зухвалості дій злочинців з посиленням їх озброєності, технічного оснащення, збільшення кримінального тиску

на економіку і політику. Є реальна загроза використання міжнародними злочинними угрупованнями території України для наркобізнесу, відмивання злочинних прибутків.

Зростання злочинності висуває перед органами внутрішніх справ нові завдання, спонукає до перегляду стратегічних напрямків їх діяльності, пошуку нових підходів до організації охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, які б відповідали сучасній обстановці та тенденціям розвитку на перспективу.

Зробити це можливо лише в процесі реформування системи органів внутрішніх справ, необхідність якої назріла і викликається рядом факторів.

По-перше, політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства в процесі побудови демократичної правової держави зумовлює потребу приведення правових організаційних структур та інших засад функціонування органів державної виконавчої влади в Україні у відповідність з новими умовами їх діяльності та розвитку. Звичайно, що діюча система МВС, яка створена багато років тому, була пристосована до суспільно-політичного ладу колишнього СРСР. Зараз її структурна побудова, завдання та функції, форми та методи роботи хоч і набули певних еволюційних змін, але далеко не повною мірою відповідають сучасним політичним, економічним та соціальним реаліям в Україні. Як наслідок, діяльність органів внутрішніх справ не завжди встигає за процесами побудови нової держави.

По-друге, структура Міністерства внутрішніх справ і організація управління нею надто громіздкі. Чисельні підрозділи і ланки управління дублюють одна одну, через що має місце неузгодженість між ними у виконанні функцій. Звідси низький рівень впливу управлінських структур на ефективність діяльності системи.

По-третє, в системі виконавчої влади Міністерство внутрішніх справ з підпорядкованими йому органами є центральною ланкою забезпечення правопорядку і боротьби зі злочинністю в державі. Тому воно повинно переорієнтувати свою діяльність на забезпечення, насамперед, захисту прав і свобод людини. Ця принципова лінія значною мірою вже реалізується на практиці. З іншого боку, органи внутрішніх справ, як і все суспільство, також переживають кризу. На їх діяльності негативно позначаються надмірні перевантаження, що певною мірою пов'язані з виконанням багатьох функцій, які безпосередньо не стосуються охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Хоча чисельність їх працівників досить значна, ефективність у захисті прав і свобод громадян, боротьбі з правопорушеннями ще не досить висока.

І, нарешті, в чинному законодавстві на сьогодні відсутні визначення поняття органів внутрішніх справ, їх завдань, повноважень, структурної побудови.

Подальший розвиток системи МВС має базуватися на таких основних принципах:

єдності системи, її високої економічності, простоти, гнучкості структурної побудови і максимальної адаптації до потреб сьогодення; першочергового забезпечення та розвитку низових ланок органів внутрішніх справ як основи системи;

доступності для населення інформації про діяльність органів внутрішніх справ і можливості впливу громадської думки на формування їх іміджу;

пріоритетної орієнтації кожної служби і підрозділу незалежно від їх функціональної спеціалізації на вирішення завдань боротьби зі злочинністю і забезпечення громадської безпеки;

тісної співпраці з місцевими органами державної виконавчої влади у забезпеченні правопорядку на їх території;

наступності, поетапності та гласності у здійсненні всіх перетворень, недопущення або зведення до мінімуму можливих утисків законних інтересів працівників.

Серед головних напрямків реформування одним із чільних має стати удосконалення управління та організації структури системи Міністерства внутрішніх справ.

При цьому слід виходити з того, що безконфліктне суспільство у майбутньому - це утопія. При побудові демократичної держави, де існують різні точки зору, різні політичні течії, різні партії, органи внутрішніх справ завжди стоятимуть на вістрі конфліктних ситуацій, які виникатимуть у суспільстві.

З урахуванням цього фактору розвиток управління має здійснюватися з метою забезпечення ефективного функціонування системи як у звичайних, так і в екстремальних умовах, з урахуванням змін у соціально-політичній та економічній ситуації.

Пріоритетним завданням стає забезпечення стійкого управління на основі максимально повної інформації про оперативну обстановку, тенденції, перспективи її розвитку. Це вимагає здійснення низки заходів щодо чіткого розмежування і забезпечення раціонального співвідношення функцій міністерства і підпорядкованих йому органів і підрозділів, налагодження організаційної єдності і керованості системою.

Цілком очевидна необхідність зміцнення штабної функції з метою підвищення ефективності управління, особливо - оперативного, усунення

дублювання в роботі, делегування частини управлінських функцій від Міністерства внутрішніх справ до головних управлінь МВС в містах і областях та райвідділів, зменшення на цій основі втрат на утримання управлінського апарату, посилення служби підрозділів практичної спрямованості.

Необхідно досягнути оптимального співвідношення штабних, лінійно-галузових функціональних підрозділів у структурах управління. На рівнях апаратів МВС, ГУМВС залишаються функції координації, методичного керівництва, інформаційно-аналітичного обслуговування, контролю й інспектування, безпосереднього планування та організації проведення заходів державного, міжрегіонального рівня, а також організації реагування на надзвичайні ситуації та розкриття тяжких злочинів, що викликали широкий громадський резонанс.

З метою усунення паралелізму в управлінні здійснюється перебудова структури апарату Міністерства, перерозподіляються функції між окремими його підрозділами. Підлягають об'єднанню головні управління та управління, які вирішують однотипні та подібні завдання, в єдині управлінські блоки або служби.

Зважаючи на особливу роль в управлінській діяльності штабів, їх реорганізація спрямовується на створення дійової системи оперативного реагування на зміну в оперативній обстановці. За рахунок зменшення аналітичних і контрольних функцій галузових служб посилюються аналітичні функції штабів, створюються підрозділи планування та проведення профілактичних та спеціальних операцій, координації дій МВС в умовах надзвичайних ситуацій.

З урахуванням нової організаційно-штатної структури апарату міністерства здійснюється структурна перебудова апаратів ГУМВС-УМВС в областях. Начальникам цих управлінь надається право коригувати відповідні організаційні структури і перерозподіляти штатну чисельність підпорядкованих підрозділів і служб у межах номенклатури посад, визначеної міністерством, з урахуванням оперативної обстановки на місцях. Вони також можуть передавати частину своїх повноважень начальникам міськрайвідділів, служб і управлінь.

Особливої уваги потребує удосконалення діяльності міськрайорганів внутрішніх справ. Їх структурна перебудова, правове, організаційне, методичне, матеріально-технічне забезпечення мають бути приведені у відповідність із сучасними умовами. З цією метою слід розробити і експериментально випробувати різні моделі їх штатної побудови і організації діяльності з урахуванням конкретної оперативної обстановки. Такий експеримент в Україні почався, він про-

водиться на базі УМВС Київської області та Мінського районного управління м. Києва.

Для подальшого поліпшення діяльності з попередження і розкриття злочинів необхідно здійснити нормативне розмежування функцій у цій сфері між підрозділами кримінальної міліції, міліції громадської безпеки та підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю. Концептуальний підхід, на наш погляд, такий.

На кримінальну міліцію покладаються завдання та функції по попередженню і розкриттю тяжких злочинів шляхом проведення оперативно-розшукових заходів. Їх виконують структурні підрозділи кримінальної міліції, карного розшуку, боротьби з незаконним обігом наркотиків, державної служби боротьби з економічною злочинністю, боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування, кримінальної міліції у справах неповнолітніх. У цьому їм сприяють, виконуючи спеціальні завдання, підрозділи кримінального пошуку, експертно-криміналістичні та оперативних служб.

Визначаючи чіткі межі компетенції кожної із служб кримінальної міліції, а також між рівнями МВС, ГУМВС, міськрайорганами, розробляється та нормативно закріплюється критерій розкриття злочинів, який би відбивав реальний стан цієї роботи і оцінював внесок кожної служби в розкриття та попередження злочинів.

Карний розшук має насамперед займатися розкриттям тяжких злочинів, пов'язаних з посяганням на життя та здоров'я громадян, на власність, виявленням каналів та припиненням незаконного обігу зброї та наркотиків, розшуком осіб, підозрюваних у вчиненні тяжких злочинів, і тих, хто переховується від слідства і суду.

Зусилля підрозділів боротьби з економічною злочинністю необхідно зосередити на найбільш кримінальних і важливих для економіки держави сферах, на посилення боротьби з хабарництвом, порушенням правил валютних операцій, розкраданням на підприємствах, в установах та організаціях, незалежно від форм власності, супроводження державних проектів, які сьогодні визначаються як доленосні для нашої держави. Це приватизація, яка повинна завершитися в нинішньому році, це енергетичні проекти, які уряд уклав з іншими структурами.

Спецслужба по боротьбі з організованою злочинністю повинна забезпечити виявлення та припинення діяльності організованих злочинних груп, бандформувань, інших злочинних формувань з міжрегіональними і міжнародними зв'язками, встановлення їх ко-
румпованих зв'язків в органах влади.

Підвищується роль міліції громадської безпеки у боротьбі зі злочинністю. Мається на увазі поліпшення роботи її структурних служб, спрямованої на здійснення загальної та індивідуальної профілактики злочинів, а також на розкриття злочинів, не віднесених законодавством до категорії тяжких.

Дискусійним поки що є питання про муніципальну міліцію. МВС України виробило свої пропозиції, з якими глава виконавчої влади – Президент України – погодився і на базі двох міст – Києва та Харкова – вона буде створена.

Сьогодні міністерство працює над розробкою нормативної бази, яка б регулювала відносини державної і муніципальної міліції.

Великий обсяг роботи належить здійснити в напрямку підвищення ролі внутрішніх військ. Особливо спеціальних моторизованих частин в охороні громадського порядку, а також в боротьбі з проявами тероризму.

Служба дільничних інспекторів міліції повинна стати центральною ланкою профілактики правопорушень. Їй доцільно надати право приймати рішення за фактами окремих адміністративних правопорушень. Такі пропозиції МВС подало до Верховної Ради України, і вони чекають свого законодавчого вирішення.

Вживаються заходи щодо звільнення міліції громадської безпеки від деяких невластивих їй функцій: паспортної і візової роботи, медичного обслуговування нетверезих, утримування осіб, які ведуть бродячий спосіб життя.

Потребують реорганізації підрозділи дорожньої міліції, робота яких у нинішньому вигляді є неефективною. Тому сьогодні керівництво міністерства вивчає проблему і напрацьовує пропозиції щодо створення найбільш ефективної та гнучкої системи обслуговування автомагістралей і шляхових артерій нашої держави. Розв'язання цієї проблеми, на наш погляд, потребує обов'язкового врахування розпочатого експерименту, а також стану справ на місцях.

Треба також змінити співвідношення старшого, середнього і молодшого начальницького складу в підрозділах Державтоінспекції. Всі офіцери повинні займатися організаторськими функціями, а не регулюванням руху на вулицях.

У процесі реформування апаратів попереднього слідства передбачається здійснити заходи для зниження навантаження на слідчих до рівня обґрунтованих нормативів, зосередження їх зусиль на розкритті тяжких злочинів, поєднання правового і соціального захисту слідчих, законодавчого визначення їх статусу, зміцнення професійного ядра. Їх подальший

розвиток здійснюватиметься у відповідності з концепцією судово-правової реформи в Україні.

Останнім часом серйозною проблемою стало реформування системи виконання покарань та її підпорядкування. Новим проектом Концепції судово-правової реформи, що розробляється за дорученням Президента України, передбачається передача функцій виконання покарань до відання Міністерства юстиції. Не заперечуючи в цілому проти такого рішення, якщо воно буде затверджене органами влади України, вважаємо, що проводитися в життя воно повинно поступово, після глибокого і всебічного опрацювання всіх пов'язаних з цією проблемою питань.

На нашу думку, потрібно звільнити Міністерство внутрішніх справ від функцій примусового лікування від алкоголізму і наркоманії, передавши їх Міністерству охорони здоров'я або взагалі форму примусового лікування ліквідувати.

Пріоритетним напрямком кадрової роботи має стати поступове доведення штатної чисельності органів внутрішніх справ до рівня науково обгрунтованих нормативів, якісне поліпшення системи відбору і підготовки кадрів, удосконалення нормативно-правової бази, а також інформаційного забезпечення кадрових процесів.

На сьогоднішній день ми спостерігаємо екстенсивну форму наповнення міліції, і критика, яка лунає з усіх поверхів влади про те, що міліції на сьогоднішній день багато, а вона працює неефективно, є справедливою.

Альтернативною екстенсивній формі може бути тільки інтенсифікація праці на підставі забезпечення міліції інформаційними каналами, технічними можливостями контролю за оперативною обстановкою. Передбачається впровадити систему контрактного і конкурсного прийняття на службу в органи внутрішніх справ, новий порядок і умови проходження служби, удосконалити кваліфікаційні вимоги до кандидатів і працівників, підвищити ефективність системи службової, бойової, фізичної та морально-психологічної підготовки особового складу.

Кадрові апарати повинні взяти на себе функції соціального захисту працівників, психологічного забезпечення службової діяльності та здійснення культурно-масової роботи. Вони реформуватимуться з урахуванням цих нових завдань.

Для підвищення професійно-освітнього рівня працівників органів внутрішніх справ необхідно розробити і реалізувати перспективні програми розвитку навчальних закладів і наукових установ системи Міністерства внутрішніх справ, підготовки фахівців різного профілю.

Вирішення викладаних та деяких інших проблем реформування органів внутрішніх справ передбачається проектом Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, який розглядається у Кабінеті Міністрів України. Окремі її положення ще треба узгодити з проектом Концепції судово-правової реформи, яка буде затверджуватися Верховною Радою України.

Процес реформування потребує відповідного правового забезпечення. Потрібно розробити і подати до органів влади України ряд проектів законодавчих актів, у тому числі Закону про органи внутрішніх справ, постанов уряду з питань удосконалення структури апарату Міністерства внутрішніх справ, звільнення органів внутрішніх справ від невласливих функцій тощо. Нормативна база буде приведена у відповідність з міжнародними правовими стандартами і міжнародними зобов'язаннями України.

Важливу роль у забезпеченні реформування органів внутрішніх справ та вдосконалення їх організації і діяльності має відіграти відомча наука – науково-дослідні установи та навчальні заклади МВС України, де зосереджений значний науковий потенціал – працюють 63 доктори та 420 кандидатів наук, наукові працівники, фахівці майже з усієї номенклатури наукових спеціальностей.

Результати проведених ними наукових досліджень покладені в основу проектів законів, програм, концепцій, наказів та вказівок міністерства, методичних матеріалів з удосконалення діяльності органів внутрішніх справ.

Відомча наука покликана виконати функцію наукового забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ. Основними її напрямками є розробка нормативної бази, що визначає функціонування органів, служб та підрозділів системи МВС, удосконалення організаційно-тактичних засад їх оперативно-службової діяльності, поліпшення їх організаційно-структурної побудови; забезпечення їх новітніми технічними засобами і технологіями, що підвищують ефективність їх дій, рівень безпеки співробітників у штатних та екстремальних ситуаціях, вироблення рекомендацій щодо підвищення якості відбору, підготовки кадрів, розвиток у особового складу навичок виконання поставлених перед ними завдань за нових соціальних умов.

Значний обсяг науково-дослідних робіт виконується у вищих навчальних закладах системи МВС України. Їх професорсько-викладацький склад працює не тільки над розробками, спрямованими на забезпечення навчально-педагогічного процесу, але й над науковими рекомендаціями щодо вдосконалення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ.

Багато робиться у цьому напрямку професорсько-викладацьким та науковим складом Української академії внутрішніх справ, яка відзначає своє 75-річчя. Наукові пошуки тут ведуться на кафедрах та у багатопрофільному Науковому центрі. Науковими розробками проблем відомчої освітньої діяльності покликаний займатися Республіканський науково-методичний центр. Багато наукових рекомендацій, підготовлених в академії, вже впроваджено у практичну діяльність органів внутрішніх справ.

Слід нагадати, що академія стала ініціатором проведення міжнародної науково-практичної конференції "Проблеми реформування органів внутрішніх справ на сучасному етапі", в роботі якої взяли участь вчені та практичні працівники правоохоронних органів як України, так і США, Великобританії, ФРН, Росії, Білорусі, Болгарії, Естонії, Угорщини. Оприлюднений учасниками конференції досвід правоохоронної роботи, думки та пропозиції, виголошені ними на пленарних і секційних засіданнях та під час роботи "круглих столів" і узагальнені в рекомендаціях конференції, заслуговують на те, щоб бути врахованими при доробці вже існуючих проектів документів міністерства та підготовці нових, спрямованих на удосконалення діяльності органів внутрішніх справ.

Доведенню результатів наукових досліджень, проведених професорсько-викладацьким та науково-дослідницьким складом академії, до відома практичних апаратів та науково-педагогічної громадськості має слугувати "Науковий вісник Української академії внутрішніх справ", перший номер якого виходить у рік 75-річчя цього провідного вищого навчального закладу системи МВС України.

Нове видання має сприяти науковому забезпеченню законотворчого процесу в нашій державі, практичній діяльності органів внутрішніх справ та впровадженню результатів наукових досліджень у навчально-виховний процес вищих навчальних закладів МВС України, висвітлювати актуальні проблеми юридичних і суміжних наук та їх ролі в удосконаленні правоохоронної діяльності. Цим нове видання зробить свій вагомий внесок у реформування системи органів внутрішніх справ, удосконалення відомчої наукової та освітньої діяльності.