

УКРАЇНЬСЬКА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*На правах рукопису*  
**КІДРУК ЮРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ**

**ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ І  
ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ  
МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ  
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА  
ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ)**

2  
Спеціальність 12.00.02 - Державне право і управління;  
Адміністративне право;  
Фінансове право.

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Київ, 1995 р.



**Дисертацією є рукопис.  
Дисертація виконана на кафедрі адміністративного  
права  
Української академії внутрішніх справ**

Науковий керівник - доктор юридичних наук, доцент  
**М.М.ДОРОГИХ**  
Офіційні опоненти - доктор юридичних наук, професор  
**Є.В.ДОДІН**  
кандидат юридичних наук, доцент  
**В.П.СТОЛБОВИЙ**

**Провідна організація - Донецький інститут  
внутрішніх справ МВС України при Донецькому  
університеті.**

Захист відбудеться 15 жовтня 1995 р. о 14-00 годині  
на засіданні спеціалізованої вченої ради К.01.56.01.  
при Українській академії внутрішніх справ (252035, м.Київ-35,  
Солом'янська пл.1).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Української  
академії внутрішніх справ. (252035, м.Київ-35  
Солом'янська пл.1)

Автореферат розісланий 22 вересня 1995 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник



**В.І.ЖЕНУНТІЙ**

342  
347

ДВ 33.170

ЛННБ України ім.В.Стефаніка



00761256 (R)

Наказом керівник - доктор історичних наук, доктор  
філософських наук, професор  
Офіційне обрання - доктор історичних наук, професор  
в.п. історик  
в.п. історик  
Президент Національного історико-меморіального музею  
України

Інформація про видачу бібліотечної картки  
на користувача спеціального типу (інвалідів)  
на території України видається відповідно до  
Закону України від 12.01.2011 № 10.02.10.11.  
Закон України від 12.01.2011 № 10.02.10.11.  
Закон України від 12.01.2011 № 10.02.10.11.  
Закон України від 12.01.2011 № 10.02.10.11.

ЛННБ ім. В. Стефаніка  
АН України

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** В період демократичних перетворень суспільного життя, реформування державних інститутів, що обумовлено прийняттям Декларації про державний суверенітет України, першочерговими стають питання формування громадського суспільства, побудови демократичної правової держави. Функціонування останньої передбачає реалізацію ряду принципів, заснованих на визнанні загальнолюдських цінностей, гідному ставленні до особи, визнанні її пріоритету у взаємостосунках з державою - все це є важливою умовою подальшого прогресу суспільства.

В зв'язку з цим особливу актуальність набувають завдання забезпечення стабільності громадського життя, безповоротності початих в економічних, політичних та духовних сферах реформ, створення на цій основі умов для розвитку в Україні ринкових відносин. Вирішальною передумовою успіху демократичних реформ у державі є усталений суспільний порядок, законність та дисципліна.

Зростання злочинності, особливо посягань на життя, здоров'я і майно громадян, порушення громадського порядку, корупція, прояви організованої злочинності, наркоманія на фоні безперервного спаду виробництва і зростаючого безробіття породжують невпевненість у багатьох громадян, що приводить до дестабілізації соціального стану, наслідком чого є і зростаюча загроза внутрішній безпеці суспільства з боку криміногенних елементів.

Побудова демократичної держави зумовлює пріоритетне забезпечення законних прав, обов'язків та свобод особистості, охорону її честі і гідності. Вирішення проблем забезпечення правопорядку в нових умовах у чималій мірі залежить від чіткої, злагодженої, прогресивно організованої роботи органів внутрішніх справ України (ОВС) та інших правоохоронних державних органів.

Суспільство до організації їх роботи ставить високі вимоги. Проте зміни в антисоціальной сфері не викликали адекватної протидії з боку державних органів влади. Кількість скоєних правопорушень у сучасних умовах перевищує можливості

структурних підрозділів міліції. Особливо це відчувається на рівні низових ланок системи міліції - міських та районних відділів внутрішніх справ України (МРВВС). Ці органи, як відомо, несуть основний тягар у системі міліції України.

Як позитивна, так і негативна практика діяльності ОВС свідчить, що вирішальною умовою забезпечення ними належного громадського порядку на певній території є, в першу чергу, чітка організація та управління силами та засобами, можливість отримання своєчасної та достовірної інформації про мігруючий, криміногенний склад населення та високий професіоналізм працівників МРВВС. Однак сьогодні для забезпечення діяльності МРВВС їх керівники змушені звертатись до екстенсивних методів: робота підлеглих понад нормативи робочого часу; проведення різноманітних примусових одноразових операцій "комплексного" характеру на зразок - "Бахус", "Зброя", "Нагляд" та їм подібних; проведення великої кількості різноманітних нарад, на яких постійно акцентується увага на зменшенні показників у діяльності структурних підрозділів та в цілому на незадовільній роботі міліції. Про "ефективність" таких заходів автор добре знає з власного практичного досвіду роботи. Це: незадоволення самою організацією роботи; невідповідність штатів підрозділів, які займаються охороною громадського порядку, до кількості проживаючого населення; відсоткова система показників у діяльності всіх служб і підрозділів міліції; недосконалість адміністративного та кримінально-процесуального законодавства; відсутність у більшості особового складу спеціальних засобів захисту та затримання; розміщення районних відділів внутрішніх справ згідно адміністративно-територіального устрою, а не до проживаючого населення; відсутність патрульно-постової служби в сільській місцевості; недостатня забезпеченість транспортом та пальним.

Досвід розвинутих країн, усього цивілізованого світу свідчить про те, що система влади, всі її механізми відтворюються в поліційних структурах.

Прийнятий Верховною Радою України 7 грудня 1990 року Закон "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування", із змінами від 26 березня 1992 року, 3 лютого 1994 р. та від 28 червня 1994 р. заклав основи еволюції

місцевих Рад у бік муніципалізації, інтеграції їх у механізм правової держави. І хоча місцеві Ради сьогодні ще далеко не муніципалітети, які є на Заході, і ще покликані виконувати певні державні функції, проте головним їх завданням стає задоволення потреб і запитів населення на підвідомчій їм території. Демократичні процеси в державі, протистояння законодавчої та виконавчої влад привели до ситуації, коли центр і місця мають різні цілі. Центр хоче централізації, місцеві інтереси зводяться до розширення самоуправління. Це протистояння довго не може залишатись невизначеним. А відсутність централізованого підходу до вирішення питання створення і організації місцевої (муніципальної в перспективі) міліції безумовно вже привело до стратегічних помилок у державотворенні.

Після розпаду СРСР, із зникненням з політичної арени комуністичної партії, з початком демократизації суспільства, з деполітизацією системи МВС, з наданням більших прав місцевим органам влади і самоуправління в ряді регіонів України з'явилася місцева, "муніципальна" міліція в формі муніципальних дружин, асоціацій ДНД, варт порядку, загонів самооборони.

Поява таких формувань у цей складний для України час свідчить, з одного боку, про всезростаючу активність населення та місцевих органів влади на місцях, з другого боку, про неспроможність служб і підрозділів МРВВС забезпечити охорону громадського порядку.

Сьогоднішні стандарти відносно ролі, місця та характеру діяльності міліції вийшли далеко за межі тих уявлень, які склалися впродовж десятиліть в умовах жорсткого адміністрування та централізації.

Система поліцейських формувань, підпорядкованих муніципалітетам, уже пройшла апробацію і ефективно функціонує в таких розвинутих країнах, як США, Великобританія, Голандія, Австрія, Швейцарія, Італія, Німеччина, Франція. Після розпаду СРСР в структурі міністерств внутрішніх справ з назвою міліція громадської безпеки (місцева міліція) створена міліція в Російській Федерації, муніципальна поліція в Молдові та республіках Прибалтики.

Науковими розробками скерованими на вдосконалення

структури та функціонування органів внутрішніх справ, у різні роки займалися науковці Російської Федерації, України, Білорусії, Казахстану: Денисов Р.А., Денисов Л.І., Дорогих М.М., Додін Є.В., Биккинин І.А., Голосніченко І.П., Закалюк А.П., Морозов В.І, Серегин А.В., Сухарев В.Ф., Озолин В.А., Осипов Ю.І., Попов Л.Л, Крилов Б.С., Колонтаєвський І.П., Туманов Г.А., Фрізко В.І., Шергін А.Н. та ін.

Однак ґрунтовних наукових розвідок, які б стосувалися проблем створення і діяльності місцевої міліції в Україні як в теоретичному, так і в практичному планах ще не було.

**Мета дослідження та основні завдання дослідження** продиктовані підвищеною актуальністю розглядуваної проблеми для України та необхідністю вдосконалення системи міліції в структурі МВС України.

Ця мета обумовила визначення таких завдань:

- теоретико-правове обґрунтування необхідності створення місцевої міліції в Україні;
- вивчення історичного досвіду появи поліції та міліції, їх призначення та напрямків діяльності;
- аналіз та узагальнення досвіду діяльності муніципальної поліції зарубіжних країн;
- аналіз нормативно-правової бази діяльності міліції України та визначення правового статусу місцевої міліції;
- правові та організаційні проблеми створення і діяльності місцевої міліції в Україні;
- розробити типову структуру районного (міського) відділу місцевої міліції;
- сформулювати та обґрунтувати пропозиції по організації діяльності місцевої міліції;
- розробка пропозицій щодо практичної реалізації теоретичних положень, одержаних у ході дослідження.

**Методологія та методи дослідження:**

Теоретичною та методологічною основою роботи є діалектичний підхід до проблеми дослідження. Положення, висновки та рекомендації, які є в дисертації, базуються на широкому науково-теоретичному, нормативному, а також на зібраному практичному матеріалі. Емпіричну базу дослідження складають матеріали аналізу діяльності структурних підрозділів органів внутрішніх справ Івано-Франківської області.

**Наукова новизна положень та висновків дисертації полягає у наступному:**

- в дисертації вперше розроблена концепція реформування системи та структури міліції в структурі МВС України;
- вперше на монографічному рівні освітлені організаційно-правові проблеми створення і функціонування місцевої міліції в системі міліції України;
- пропонується принципово нова модель охорони громадського порядку обласних центрів та районів області.

**Теоретичні положення дисертації, які виносяться на захист:**

- обґрунтування необхідності створення місцевої міліції в Україні;
- на основі вивчення історичного досвіду появи поліції та міліції, зарубіжного досвіду діяльності муніципальної поліції, аналізу законодавства та нормативних актів, які регламентують діяльність міліції, обґрунтована необхідність створення місцевої міліції (поліції) в системі міліції МВС України;
- уточнене значення термінів поліція та міліція і обґрунтована необхідність зміни назви "міліція" на "поліція". Пропонується як варіант назви місцевої міліції - поліція громадської безпеки;
- визначені та обґрунтовані функціональні напрямки діяльності місцевої міліції (поліції) громадської безпеки;
- обґрунтована необхідність сконцентрувати всі функції діяльності міліції в Україні в трьохступеневій структурі управління;
- на основі аналізу діяльності структурних підрозділів системи органів внутрішніх справ Івано-Франківської області автором пропонується концепція реформування структури, системи і управління міліцією та типова модель районного (міського) відділу міліції (поліції) громадської безпеки;
- пропозиції щодо внесення змін в Закон України "Про міліцію" та Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- проект положення про місцеву міліцію (поліцію) громадської безпеки.

**Теоретичне та практичне значення дисертаційного дослідження полягає в тому, що:**

- одержані результати можуть бути основою для подальших теоретичних розробок питань удосконалення організації та функціонування органів внутрішніх справ України;

- запропоновані положення і висновки зможуть бути використані в удосконаленні структури, системи і діяльності міліції інших регіонів України і в цілому всієї системи міліції в структурі МВС України;

- матеріали дисертації можуть бути використані в навчальному процесі, при підготовці відповідних навчальних посібників, у викладанні курсів: “Адміністративна діяльність ОВС”, “Управління органами внутрішніх справ” та інших.

### ***Апробація результатів дослідження:***

Висновки та пропозиції по дисертаційній роботі викладені автором у двох наукових публікаціях та знайшли відображення в наукових повідомленнях на республіканських та міжнародних наукових конференціях.

Структура дисертації складається з вступу, двох розділів, висновку, додатку, списку літератури.

### ***Зміст роботи***

У “**Вступі**” обґрунтовується актуальність теми, визначаються цілі, завдання і методологічні основи дослідження, наукова новизна та практична значимість результатів.

***В першому розділі. “Правові і організаційні основи створення і функціонування місцевої міліції в Україні”*** обґрунтовуються об’єктивні передумови необхідності створення місцевої міліції в Україні, історія появи місцевої поліції та міліції, правові та організаційні проблеми її створення і діяльності.

***В першому параграфі - “Об’єктивні передумови створення місцевої міліції в Україні”*** на основі аналізу традиційної моделі територіального самоврядування, яка понад двісті років існує в різних модифікаціях у всіх сучасних цивілізованих країнах світу, її класичної форми (від Київської Русі до Запорізької Січі, від Магдебурзького права в українських містах до сільських громад тощо), висвітлюється необхідність створення і функціонування місцевої (в перспективі муніципальної) міліції як частини самоуправління.

Поки що не можна точно оцінити ситуацію по створенню місцевої міліції (поліції) в цілому, так як важко прогнозувати

розвиток регіонального самоуправління. Демократичні процеси в державі, в законодавчій та виконавчій владі привели до ситуації, коли центр і місцеві органи мають різні цілі. Центр хоче централізації, місцеві інтереси зводяться до розширення самоуправління. Обережно ставлячись до чужих аналогій і враховуючи невідповідність різних рівнів соціально-економічного і політичного розвитку, все ж треба визнати, що провідною тенденцією вдосконалення системи державної влади в демократичних державах є звільнення суспільства від зайвого адміністративного тиску, приведення адміністративного устрою у відповідність з оптимальною організацією господарства і соціальної сфери.

Для динамічного ж розвитку будь-якого суспільства потрібно, щоб своєчасно оновлювались форми економічних відносин, цілі, функції і структури державних установ. Чого не можна сказати про систему та структуру міліції України.

Аналіз діяльності зарубіжних поліцейських структур в порівнянні з нашою свідчить про те, що міліція України має ускладнену структуру, систему і організацію. Аналіз практичної діяльності багатьох підрозділів і служб свідчить, що сама структура міліції та організація взаємовідносин між службами і підрозділами не дає можливості в цілому працювати ефективніше всій системі міліції.

Вирішення багатьох проблемних питань діяльності існуючих служб і підрозділів міліції України можливе шляхом оптимізації кадрового підбору штату управлінських структур, об'єднання ряду підрозділів і служб, перед якими стоять одні і ті ж завдання, надання працівникам низової ланки більше адміністративних прав при одночасному покладенні на них ширшого кола обов'язків.

Тому об'єктивними передумовами створення місцевої (в перспективі муніципальної) міліції є:

- побудова правової держави;
- неминучість признання і розширення інституту самоуправління територіями;
- реорганізація органів державної виконавчої влади, в тому числі, міліції України.

Широке розповсюдження місцевої муніципальної поліції в більшості зарубіжних країн та ефективність її діяльності свідчить про нагальну необхідність створення місцевої міліції

в Україні. Створення і організація місцевої міліції є одним із варіантів перебудови структури та системи міліції України адекватній росту злочинності і її динамічним характеристикам.

**У другому параграфі - "Історія появи місцевої поліції та міліції"** на основі архівних матеріалів автор простежив появу поліції, встановив тлумачення назви, проаналізував систему побудови поліції царської Росії та України, зокрема західних її областей, появу міліції та її різноманітних форм до часу створення централізованої структури. Слово "поліція" є грецького походження і означає діяльність держави (державних органів) щодо забезпечення охорони населення від будь-якої внутрішньої небезпеки та сприяння населенню в досягненні її благополуччя. Спочатку поліція з'явилася в містах, її діяльність зберігала тільки адміністративно-виконавчі функції. Пізніше була організована поліція в сільській місцевості.

По клопотанню громадських установ, приватних товариств і осіб (землевласників) губернаторам надавалось право задовільняти клопотання про заснування в сільській місцевості на приватні кошти окремі поліцейські посади або сформувати команди пішої чи кінної поліцейської варті. Вони підтримували порядок, спокій і безпеку в межах тих місцевостей, для яких охорона призначалась. Ці поліцейські формування підпорядковувались законам, установленим для всієї поліції. Так було започатковано створення основ місцевої поліції.

При проведенні судової реформи виконавчу поліцію було звільнено від провадження карних слідств. У системі судів були введені посади судових слідчих. На поліцію виконавчу були покладені обов'язки провадження тільки дізнання. Міська і земська поліція були об'єднані в одну загальну повітову поліцію. Із відомства повітової поліції були виключені деякі губернські міста (Одеса, Бердичів), в яких були створені окремі міські поліцейські управління. Це не стосувалося столиці. Міська поліція утримувалась частково за рахунок місцевих коштів. У той же час прагнення збільшити персонал виконавчої поліції за рахунок коштів повітів не справили надій. Тому завдання поліцейської реформи полягали в залученні до поліцейської справи самої общини, в постановці всього поліцейського устрою в органічний зв'язок з общинним

і земським управлінням.

Тимчасовий уряд проголосив заміну поліції народною міліцією. Всі його зусилля були скеровані на обмеження діяльності місцевої міліції і формування тільки централізованого апарату. Ленінські ідеї по створенню пролетарської міліції, як ідеї загального озброєння трудящих, вилились у створення таких форм міліції, як робітнича міліція, Червона гвардія, селянська міліція. Після видання постанови “Про робітничу міліцію” були створені озброєні формування трудящих під іншими назвами: спеціальні загони охорони, загони порядку і охорони, охоронні дружини, робітничі дружини, селянські дружини. Однак з ростом кримінальної злочинності комуністичною партією було прийнято рішення про створення державного органу охорони громадського порядку, який би складався б із професійних службовців. Так була створена централізована робітничо-селянська міліція. На території Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) в 1918 році, після ліквідації австрійської жандармерії, була створена так звана “народна міліція”. Часто вона обиралась на зборах та вічах. Це була місцева “самодіяльність”. Однак новоствореній державі треба було мати чітко організовані й дисципліновані органи охорони публічного порядку. І Українська Народна Рада прийняла закон про утворення “Корпусу Української державної жандармерії”. Усі видатки по організації і утриманню держава взяла на себе. Народна міліція, яка утворилася по багатьох населених пунктах продовжувала діяти, де люди цього хотіли, як орган самооборони даної громади.

Під час перебування Західної України під Польщею на її території були організовані три воеводських управління поліції: Львівське, Станіславське та Тернопільське. Воеводські управління поліції стали органом державної влади. Із звільненням Західної України Радянською армією, із з'єднанням її території з УРСР в 1939 році припинили своє існування всі адміністративні органи колишньої Польщі.

Сьогоднішні громадські формування: муніципальні дружини, варті порядку, асоціації ДНД, загони самооборони, які створені і діють в деяких областях України, є не що інше, як різновидність форм участі населення в охороні громадського порядку. Однак, на відміну від заходу, вони не

є місцевою поліцією. Термін міліція - означає військо, а у армії - зовсім інші завдання і напрямки діяльності. Сама назва не відповідає сфері діяльності "міліції" і потребує зміни на "поліцію".

З урахуванням національних інтересів і особливостей, власного і кращого зарубіжного досвіду міліція в Україні на державному рівні потребує невідкладної реорганізації в принципово іншій за своєю суттю орган виконавчої влади - поліцію.

**В третьому параграфі - "Правові проблеми створення місцевої міліції в Україні"** на основі юридичного аналізу законів та підзаконних нормативних актів, регулюючих діяльність міліції України, визначені служби і підрозділи, які можна віднести до місцевої міліції (поліції) громадської безпеки.

Основним законодавчим актом, регламентуючим діяльність міліції, є Закон України "Про міліцію", прийнятий Верховною Радою України 20 грудня 1990 року, із змінами і доповненнями від 13 червня 1992 року та 26 січня 1993 року. Цим законодавчим актом була закріплена якісно нова структура органів внутрішніх справ. Однак тільки одним відомчим актом було затверджене "Положення про головне управління охорони громадського порядку МВС України", яке є самостійним структурним підрозділом апарату МВС України і входить до блоку міліції громадської безпеки. Прийняті пізніше Закони України "Про оперативно-розшукову діяльність" та "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" не дали поняття кримінальної міліції та не зафіксували які служби і підрозділи до неї входять, однак віднесли до спеціальної міліції підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю. Крім цього Законом України "Про міліцію" взагалі не передбачені слідчі підрозділи, які є як в міліції, так і в прокуратурі, Службі безпеки України та спеціальних підрозділах по боротьбі з організованою злочинністю. І хоча законодавчий орган визначив правовий статус слідчих на основі кримінально-процесуального законодавства України, перебування слідчих у цих підрозділах виглядає нелогічним, оскільки слідчий апарат по своїй природі не є органом виконавчої влади. Слідчі за своїми завданнями, функціями і принципами діяльності

повинні перебувати в одному ряду з судовою владою або виділені окремо в слідчий комітет. Поряд з цим, Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", із змінами та в редакції від 26 березня 1992 року підтвердив повноваження щодо затвердження на виконкомах дільничних інспекторів міліції та контролю за їх роботою і роботою державної автомобільної інспекції. Постає питання, чому місцевим Радам дозволено контролювати ці служби, а затверджувати тільки дільничних інспекторів ?

Протягом десятиліть, міліція УРСР мала подвійне підпорядкування, а якщо бути точнішим, то і - потрійне. Міліція по "вертикалі" підпорядковувалась МВС УРСР, по "горизонталі" - місцевим Радам народних депутатів, їх виконавчим комітетам, і районним, міським та обласним комітетам комуністичної партії. В загальному це стосувалось усієї системи МВС, яка виконувала рішення як партійних, так і радянських органів. Вплив партійних органів розповсюджувався на всі структурні підрозділи і служби системи МВС. Тоді ніхто не задумувався над питанням, чому вся міліція районів, міст та областей підпорядковувалась районним, міським та обласним комітетам комуністичної партії та радянським органам на місцях. Крім цього, частина підрозділів міліції на різних рівнях фінансувалась з місцевих бюджетів, керувалась у своїй діяльності Законами УРСР, постановами і рішеннями місцевих партійних та радянських органів. А це є три основні ознаки формування місцевої муніципальної поліції на Заході.

В США та інших країнах англо-саксонської системи права до місцевої муніципальної поліції відносять поліційні формування, які:

- 1) "наймаються" місцевими органами влади,
- 2) підпорядковуються цим органам влади,
- 3) утримуються за рахунок місцевого бюджету,
- 4) функціонують у межах чітко окресленої юрисдикції,
- 5) виконують завдання по обслуговуванню місцевого населення.

Таким чином, до місцевої міліції (поліції) можна віднести служби і підрозділи, на які не розповсюджується дія Законів України "Про оперативно-розшукову діяльність" та "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою

злочинністю”.

Ними є: патрульно-постова служба; дорожньо-патрульна служба; пости дорожньої міліції; екіпажі медвितверезників; дільничні інспектори; чергові частини; інспекції в справах неповнолітніх; підрозділи “Беркут”; служби дізнання; судова міліція; служба віз і реєстрації іноземних громадян; міграційна та паспортна служби; ізолятори органів внутрішніх справ для тимчасового утримання осіб, затриманих і взятих під варту за підозрою в скоєнні ними злочинів; конвойні підрозділи міліції; приймальники-розподільники для утримання осіб, підданих адміністративному арешту; адресно-довідкове бюро; служба дозвільної системи.

Визначені та обгрунтовані функціональні напрямки діяльності місцевої міліції (поліції) громадської безпеки, а саме:

- забезпечення особистої безпеки громадян;
- охорона громадського порядку і громадської безпеки;
- попередження і прискання злочинів та адміністративних правопорушень;
- провадження дізнання в справах, по яких відома особа, яка скоїла злочин, та розкриття злочинів по “гарячих слідах”.

Автор прийшов до висновку, що місцева міліція повинна бути в структурі системи міліції України, яка поряд із законами України повинна виконувати рішення місцевих органів влади і місцевого самоврядування. Крім цього, автор вважає, що місцевій міліції більше підходить назва - поліція громадської безпеки.

***В четвертому параграфі - “Організаційні проблеми створення і діяльності місцевої міліції громадської безпеки в Україні”*** в процесі аналізу практики діяльності сучасної міліції України автор прийшов до висновку, що всі функції діяльності міліції України повинні бути сконцентровані в трьохступеневій структурі управління, в яку повинні увійти:

- місцева міліція (поліція) громадської безпеки;
- кримінальна міліція (поліція);
- національна міліція (поліція).

Мета перебудови системи міліції України: вироблення орієнтованої на випередження, спрогнозованої на можливі події, науково забезпеченої моделі розвитку системи, бо в

іншому разі система буде приречена на хронічне відставання від темпів, динаміки і росту злочинності, що сьогодні можна й відзначити. Кількість скоєних злочинів уже переросла межу можливостей системи, яка бореться із злочинами. Централізація будь-якої галузі державного управління веде до нарощування певного виду негативних тенденцій. До них можна віднести:

- різке зниження ініціативи і відповідальності працівників по виконанню ними своїх функціональних обов'язків;
- спеціалізація підрозділів, починаючи з найнижчого рівня;
- ріст чисельності працівників апарату управління;
- невідповідність штатів підрозділів, які займаються охороною громадського порядку, до кількості проживаючого населення;
- відсоткова система показників розкриття злочинів.

Тому одним із реальних напрямків перебудови системи міліції повинно бути створення місцевої міліції (поліції) громадської безпеки в системі міліції України.

Передумовою створення місцевої міліції (поліції) повинно бути вирішення ряду організаційно-правових проблем:

а) формування стабільних місцевих органів влади з законодавчо закріпленою їх компетенцією в сфері управління місцевою міліцією;

б) вирішення питання стабільних фінансових надходжень у місцеві бюджети;

в) оптимізація управлінських структур із зміною системи обслуговування, розміщення та управління РВВС, МВВС та УВС;

г) удосконалення адміністративного та кримінального законодавства;

д) зміна пріоритетних напрямків діяльності міліції, функції служб та підрозділів та критеріїв оцінки їх діяльності.

**В другому розділі - "Зміст і основні напрямки діяльності місцевої міліції громадської безпеки в Україні"** на основі аналізу правових та організаційних проблем в діяльності міліції приводиться концепція реформування структури, системи і управління міліцією України та типова модель районного (міського) відділу міліції громадської безпеки, пропонуються напрямки діяльності місцевої міліції (поліції) громадської безпеки.

попередженню правопорушень.

**У першому параграфі - “ Організаційна структура, сили і тактика діяльності місцевої міліції громадської безпеки”** обґрунтована необхідність оптимізації чисельності різних елементів структури УВС, МВВС і РВВС, скасування зайвих і створення об’єктивно необхідних структурних елементів.

В основу концепції покладена схема об’єднання штатів районного і міського відділів міліції, розташованих на території району, при єдиному керівництві районом. При такому об’єднанні адміністративні межі міста залишаються в сфері господарського і адміністративного керування місцевих органів влади і самоврядування. Управління ж у сфері охорони громадського порядку і громадської безпеки здійснюється одним начальником районної міліції громадської безпеки. Крім цього, об’єднуються управління УВС обласного центру і РВВС, який обслуговує територію навколо обласного центру, в управління внутрішніх справ зони. Паралельно з цим організовується централізована патрульно-постова служба, якою управляють диспетчерські служби району. Всі райони області розбиті на міліцейські дільниці, територію яких обслуговують дільничні інспектори. Після реорганізації, із 14 районних відділів внутрішніх справ і 3 міських відділів міліції Івано-Франківської області залишається 13 відділів місцевої міліції (поліції) громадської безпеки районів і 1 управління міліції (поліції) громадської безпеки Івано-Франківської зони. Штат міліцейських дільниць відповідно до кількості проживаючого населення можна збільшувати або зменшувати не торкаючись загальної схеми.

В основу концепції покладена схема розміщення та обслуговування Тисменицького РВВС Івано-Франківської області.

14 лютого 1986 р. Указом Президії Верховної Ради Української РСР селище міського типу Тисмениця, яке розташоване на відстані 11 кілометрів від обласного центру, було віднесено до категорії міст районного підпорядкування. Оскільки райони області були сформовані раніше, то в зону обслуговування Тисменицького району і РВВС включили 47 сільських населених пунктів і 2 селища міського типу, які розташовані на відстані 5-20 кілометрів від обласного центру.

Внаслідок нераціонального розміщення самого району і відповідно районного відділу внутрішніх справ, виникає маса проблем для населення району, обласного центру і органів міліції, які їх обслуговують:

- на території Тисменицького РВВС розміщена більша частина дачних земельних ділянок, якими володіють жителі обласного центру;

- із значним віддаленням РВВС від більшості проживаючого населення району виникають труднощі для громадян по безпосередньому їх зверненню в районний відділ міліції;

- несвоєчасність приїзду слідчо-оперативних груп на місце подій;

- великі витрати часу, потреба залучення значної кількості особового складу міліції на перевірку заяв і повідомлень про злочини, надмірне використання пального службовим транспортом.

Адміністративно-територіальне розміщення органів внутрішніх справ формувалось у процесі відносно тривалого часу і тільки в якійсь частині є результатом науково обгрунтованої концепції. Тому об'єктивно складаються такі умови, що навіть добра професійна підготовка, старання і вміння працівників міліції не можуть компенсувати недоліки і ліквідувати негативні наслідки недосконалості, закладеної в самій структурі, територіальному розміщенні РВВС і їх функціональному призначенні.

Необхідно відмітити, що аналогічна схема обслуговування приміської зони окремим районним відділом внутрішніх справ наявна ще в 19-ти областях України.

**В другому параграфі - "Діяльність місцевої міліції громадської безпеки по попередженню правопорушень"** визначені напрямки превентивної діяльності місцевої міліції (поліції) громадської безпеки, які скеровані: на все населення; на окремі групи; на окремих громадян. Основу діяльності місцевої міліції повинна становити програма профілактики правопорушень і злочинів, яка має базуватись на основі дійсних місцевих бюджетів, аналізу криміногенної обстановки, соціально-економічних факторів та існуючих сил і засобів при безпосередній ініціативі місцевих органів влади та самоврядування. В той же час місцева міліція (поліція) громадської безпеки повинна мати

свою сферу діяльності і специфічну програму дій, спрямовану, в кінцевому результаті, на підвищення авторитету міліції (поліції) в суспільстві. Зокрема, пропонується в системі загальної профілактики правопорушень і злочинів мати можливість постійного звернення міліції до населення з допомогою радіо, телебачення, преси та наглядної агітації. В контакті з керівництвом засобів масової інформації міліція організовує 2 види виступів. До перших належать виступи працівників міліції, до других виступи інших осіб (адвокати, психологи, викладачі, соціологи), які виступають по завданню міліції, аналізуючи ту чи іншу сторону діяльності чи характеризуючи конкретну ситуацію. Що ж стосується виступів самих працівників міліції, то вони повинні мати інформаційний, роз'яснювальний характер, який включав би: інформацію про законодавство України; роз'яснення прав, обов'язків і дій міліції відповідно до конкретної ситуації; інформацію про технічні засоби охорони житла, засобів транспорту та індивідуальних засобів захисту осіб; інформацію для населення про сучасні прояви злочинності та шляхи її попередження; інформування населення про всі випадки скоєння тяжких злочинів та результати їх розслідування. Другим напрямком діяльності міліції (поліції) повинно стати виявлення неблагодійних сімей, неповних сімей, діти яких, як свідчить практика, поповнюють категорію правопорушників. Сюди ж входять і групи неповнолітніх. Третім напрямком діяльності міліції є виявлення і підтримання поведінки громадян, які відбули термін кримінального покарання. В даному випадку виникають питання як проживання, так і житла. А це може бути вирішено тільки на місцевому рівні як один із напрямків соціальної програми регіону.

Ефективність профілактичної діяльності міліції (поліції) громадської безпеки, в цілому залежить від:

- швидкості реагування міліції (поліції) на виклики;
- адекватності дій міліції (поліції) до кожної конкретної ситуації;
- роз'яснювальної роботи міліції (поліції) серед населення з допомогою радіо, телебачення і преси;
- індивідуальної роботи з конкретною категорією населення;
- можливості постійної видимості міліції (поліції) або

зв'язку з нею.

У **висновку** викладаються основні пропозиції, спрямовані на вдосконалення структури МРВВС та системи міліції в структурі МВС України.

Основні положення та висновки автора, викладені в дисертації, відображені в публікаціях:

1. Проблеми створення і діяльності місцевої (муніципальної) міліції (поліції) // Матеріали науково-практичної конференції. Київ. Українська академія внутрішніх справ. К. 1994 р.

2. Деякі проблеми перебудови системи та структури міліції в сучасних умовах. (Вдосконалення правового регулювання адміндіяльності ОВС) // Українська академія внутрішніх справ. К. 1995 р.

**Кидрук Ю.В.** Проблемы создания и деятельности местной милиции в Украине (административно-правовые и организационные аспекты).

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - государственное право и управление; административное право; финансовое право.

Исследуются организационно-правовые вопросы создания и деятельности местной милиции (полиции) в системе милиции МВД Украины.

Ключевые слова: местная милиция, полиция, общественная безопасность, структура, система.

**Kidruk Yu.V.** The problems of creation and activities of local militia in Ukraine. (Administrative-legal and organizing aspects)

Master arts thesis (qualification 12.00.02 - constitutional law and management; administrative law; financial law).

The thesis investigates organization activities of local militia (police) in the system of militia of the MIA of Ukraine.

Key words: local militia, police, public security, structure, system.

Підписано до друку 3.08.95. Формат 60x90/16. Папір типографський.  
Друк високий. Ум. друк. арк. 0.9. Обл.-вид. арк. 1,0. Тираж 100 прим.  
Замовл №

Тлумацький редакційно-видавничий комплекс «Злагода»

444/61

AB 33.140

Кандидатська робота  
на здобуття ступеня кандидата юридичних наук  
на спеціальності «Адміністративне право»

Здобувач: Кандидат юридичних наук, спеціальності  
«Адміністративне право» (1990) Київський державний  
університет імені Шевченка, Київська область, м. Київ.

Навчальний заклад: Київський державний університет імені  
Шевченка, юридичний факультет, спеціальність «Адміністративне  
право» (1990).

Міс. Київ, вул. Драгоманова, 10/12, каб. 101/102.  
Тел. (044) 232-1111, 232-1112.

Кандидатка Ю.В. Проблеми творчості та активності  
локальних органів влади в Україні. (Адміністративно-правові та організаційні  
аспекти)

Магістерська робота (кваліфікація: «Юридичні науки», спеціальність:  
«Право», адміністративне право, організаційне право)

Тема роботи: «Активність місцевих органів влади в Україні»  
Робота виконана на кафедрі адміністративного права та організації  
державного управління Київського державного університету імені  
Шевченка.