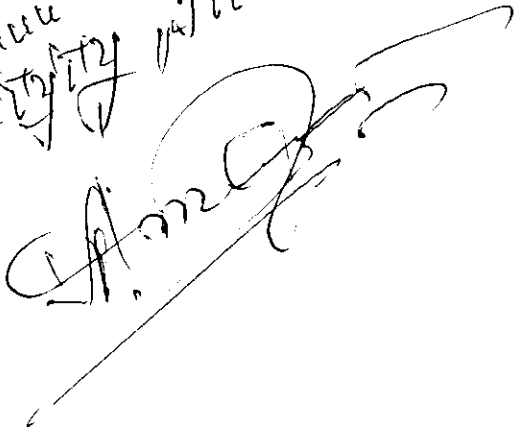


методичний кабінет ДПУ  
Ново-Світлову вулицю 117/12  
Луганськ



МІНІСТЕРСТВО ВІСНУТРЕННІХ ДІЛ УКРАЇНИ  
ЛУГАНСЬКИЙ ІНСТИТУТ ВІСНУТРЕННІХ ДІЛ

А.П.Тимченко

ОСНОВНЫЕ  
ОРГАНИЗАЦИОННО-  
ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ  
ХАРАКТЕРИСТИКИ  
МИЛИЦИИ  
КАК СОСТАВНОЙ ЧАСТИ  
МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА

Луганск  
Редакционно-издательский отдел ЛНВД  
1998

**Тимченко А.П.** Основные организационно-функциональные характеристики милиции как составной части механизма государства: Учебное пособие. - Луганск: РИО ЛИВД, 1998. - 43 с.

ISBN 966-7448-01-0

В учебном пособии раскрывается, что милиция - государственный вооруженный орган исполнительной власти - является составной частью не только Министерства внутренних дел и государственного аппарата, но и механизма украинского государства. Характеризуется правовая основа организации и деятельности не только милиции, но и органов внутренних дел, компетенция милиции. В связи с внесенными в закон "О милиции" дополнениями показаны структурные изменения, коснувшиеся как милиции, так и Министерства внутренних дел в целом. Даны конкретные предложения по совершенствованию милиции как единой системы органов, входящих в структуру Министерства внутренних дел Украины.

Рассчитано на слушателей и курсантов учебных заведений МВД Украины, научных и практических работников органов внутренних дел.

Одобрено и рекомендовано к опубликованию кафедрой истории государства и права Национальной академии внутренних дел Украины (прот. №9 от 6.03.98.).

**Рецензенты:** доктор юридических наук, профессор П.М.Дорогих,  
кандидат юридических наук, доцент С.Г.Гончарук  
(Национальная академия внутренних дел Украины)

ISBN 966-7448-01-0

© Луганский институт внутренних дел

В общетеоретическом аспекте учения о государстве и праве важное место принадлежит механизму государства, представляющему собой систему всех государственных организаций, которые осуществляют его задачи и реализуют функции. Такой подход к понятию *механизма государства* (на наш взгляд, наиболее правильный) содержится в теории, отработанной В.В.Копейчиковым. Его разделяют многие ученые. В их числе М.Н.Марченко<sup>1</sup>, А.Н.Колодий, С.Л.Лысенков, В.П.Пастухов, В.А.Сумин, А.Д.Тихомиров<sup>2</sup>, С.Д.Гусарев, Л.В.Кравченко, А.Е.Олейник, И.И.Павлюк, Е.Л.Слесаренко, А.В.Шмоткин<sup>3</sup>, П.М.Рабинович<sup>4</sup> и другие.

В.В.Копейчиков считает, что социальное предназначение государства осуществляется его механизмом, состоящим из органов государства, государственных предприятий и государственных учреждений, которые в целом именуются *государственными организациями*. Кроме них в состав государственного механизма В.В.Копейчиков включает также негосударственные (общественные) организации в той части, в которой они выполняют функции государственных органов.<sup>5</sup>

Часть государственных организаций наделяется властными полномочиями, используемыми для осуществления управления

<sup>1</sup> См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. - М.: Изд-во МГУ, 1987. - С.256.

<sup>2</sup> См.: Колодий А.Н., Копейчиков В.В. и др. Теория государства и права. - К.: Юринформ, 1995. - С.16.

<sup>3</sup> См.: Гусарев С.Д., Колодий А.Н. и др. Основы государства и права: Учебное пособие в вопросах и ответах для поступающих в юридические учебные заведения. - К.: Юринформ, 1995. - С.16.

<sup>4</sup> См.: Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства. Пособие для студентов специальности "Правоведение". - Бородянка, 1993. - С.37.

<sup>5</sup> См.: Копейчиков В.В. Механизм советского государства. - М.: Юрид. лит-ра, 1968. - 215с.; Копейчиков В.В. Механизм советского социалистического государства: Конспект лекций. - Х.: Харьковский юридич. ин-т, 1965. - С.8.

общественными делами с целью реализации задач и функций государства. Он представляет собой систему всех органов государства, осуществляющих его задачи и функции.

**Основными принципами организации и деятельности государственного аппарата Украины являются:**

- *принцип демократизма* (призван обеспечить формирование избраним, а также распоряжением уполномоченных органов власти и управления аппарата государства, осуществляющего государственную власть, выражающего и выполняющего волю народа Украины);

- *принцип гуманизма* (государственный аппарат гарантирует гражданам осуществление их субъективных прав, охраняет и защищает права человека и гражданина, отдавая приоритеты общечеловеческим ценностям);

- *принцип социальной справедливости* (аппарат государства обеспечивает консенсус между различными частями общества, баланс разнообразных интересов всех социальных слоев и групп);

- *принцип равноправия граждан* (государство гарантирует всем гражданам осуществление, охрану, защиту и воспроизведение политических, экономических, личных и культурных прав; равноправны все нации и народности, проживающие на территории Украины);

- *принцип законности* (создание государственного аппарата осуществляется на основании законов и других нормативно-правовых актов; его деятельность направлена на выполнение их требований в порядке, предусмотренном действующим законодательством);

- *принцип суверенности государственной власти* (работа государственного аппарата основывается на началах самостоятельности и независимости; он является выразителем суверенности народа и нации);

- *принцип разделения властей* (государственная власть в Украине осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную);

- *принцип обеспечения приоритета в осуществлении власти методом реализации убеждения и воспитания* (в работе государственного аппарата основная роль принадлежит убеждению и

воспитанию; принуждение применяется только тогда, когда исчерпаны все возможности убеждения и субъект не подчинился требованиям норм права);

- *принцип вовлечения граждан в управление государственными и общественными делами* (свои функции государственный аппарат осуществляет, привлекая граждан, их общественные объединения и движения, сотрудничая с ними) и другие.

Важнейшими и неотъемлемыми частями аппарата государства являются *государственные органы*.

*Орган государства - это имеющий свою структуру и образованный государством или непосредственно народом коллектив государственных служащих или один государственный служащий, наделенный государственными властными полномочиями и необходимыми материально-техническими средствами для выполнения возложенных на него конкретных задач и функций государства.*

Практическое выражение государственно-властные полномочия находят в издании государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных актов, в осуществлении ими наблюдения за строгим и неуклонным соблюдением требований, содержащихся в данных актах, в обеспечении и защите этих требований от нарушений путем применения мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях - мер государственного принуждения.

К органам государства относятся также *органы местного самоуправления*, так как они на локальном уровне юридическими средствами выполняют ряд властных функций.

От каждого государственного органа, взятого в отдельности или вместе с другими, четкости определения сферы деятельности и компетенции, укомплектованности высококвалифицированными специалистами, упорядоченности их взаимоотношений между собой и с негосударственными органами и организациями в значительной степени зависит эффективность работы государственного аппарата в целом.

Специфическими признаками, *отличающими государственные органы от негосударственных органов и организаций*, являются:

- формирование их непосредственно государством или населением (избирателями) и осуществление государственными органами своих функций от имени государства;

- выполнение каждым государственным органом строго определенных, установленных в законодательном порядке полномочий, видов и форм деятельности;

- наличие у каждого государственного органа юридически закрепленных организационной структуры, территориального масштаба деятельности, специального положения, определяющего его место и роль в государственном аппарате, а также порядок его взаимоотношений с другими государственными органами и организациями;

- наделение государственных органов полномочиями государственно-властного характера.<sup>6</sup> Это наиболее существенные признаки государственного органа, дающие возможность провести достаточно четкое различие между государственными органами с одной стороны, и государственными организациями (предприятиями и учреждениями), а также негосударственными органами и организациями - с другой.<sup>7</sup>

Государственные органы отличаются друг от друга способом образования, видами выполняемой государственной деятельности, характером и объемом компетенции, структурой, особенностями исполнения возложенных на них полномочий, формами и методами осуществления государственных функций. Вместе с тем им присущи и общие черты: все они образуются в установленном законом порядке (непосредственно населением или соответствующими представительными органами власти) и призваны осуществлять возложенные на них государственные функции; наделены государственно-властными полномочиями; действуют в установленном государством порядке; связаны между собой отношениями субординации; образуют в своей совокупности единую целостную систему, называемую *государственным аппаратом*.

<sup>6</sup> См.: Марченко М.Ю. Теория государства и права..... - С.255-257.

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Колодий А.Н., Копейчиков В.В. и др. Теория государства и права..... - С.76-77.

И ЕЩЕ ДОБАВИТСЯ СТРОКА, ЕСЛИ ВСТАВИТЬ ВСЕ !!!!!

В юридической литературе рассматриваются разные основания для классификации государственных органов. В зависимости от оснований классификации образуются их видовые группы.

**Виды органов государства различаются:**

1) *по месту* в системе государственного аппарата: а) *первичные* - создаются путем прямого волеизъявления всего (или некоторой части) населения и олицетворяют суверенитет государства (Верховная Рада, Президент Украины); б) *вторичные* - те, которые образуются первичными, исходят от них и подотчетны им (Кабинет Министров):

2) *по характеру и содержанию государственной деятельности*: а) органы *законодательной власти*; б) органы *правосудия*; в) *контрольно-надзорные* органы;

3) *по способу образования*: а) *избираемые*; б) *назначаемые*;

4) *по времени функционирования*: а) *постоянные*; б) *временные*;

5) *по составу*: а) *единоличные*; б) *коллективные*;

б) *по территории, на которую распространяются их полномочия*: а) *центральные*; б) *местные или локальные (региональные)*.<sup>8</sup>

Выделяются такие основные *виды органов государства*: 1) *органы государственной власти*; 2) *органы государственного управления*; 3) *контрольно-надзорные органы*.

Видно, что организация и деятельность государственного аппарата тесно связаны с теорией разделения властей Ш.Л.Монтескье (1689-1755). В соответствии с его теорией, власть в государстве должна быть разделена между законодательными, исполнительными и судебными органами. При этом каждая из властей по отношению к другой самостоятельна и независима, что исключает возможность узурпации всей власти в государстве каким-то лицом или отдельным органом государства. Позднее Ж.-Ж.Руссо предложил рассматривать три этих власти как особые явления единой высшей власти всего народа.

В наше время отдельные аспекты этой теории дополняются. Например, если взять Конституцию Алжира 1976г., то в ней

<sup>8</sup> См.: Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства..... - С.38-39.

закреплена политическая власть правящей партии, законодательная парламента, исполнительная президента и правительства, судебная, контрольная, учредительная, то есть такая, которая направлена на разработку и внесение изменений в Конституцию. Иногда эта теория рассматривается с более широких позиций, и тогда речь идет о разделении власти между государством и гражданским обществом, то есть дифференцируют власть на политическую, экономическую, идеологическую, массовых движений и т.д. В последнее время в этой теории надлежащее место начали отводить ее социальным, организационным, юридическим и другим аспектам.

Теория правового государства и практическое ее воплощение в государственном строительстве Украины вносят свои коррективы в доктрину разделения властей. В демократическом правовом государстве власть принадлежит народу, который является ее единственным источником и носителем, суверенитет власти народа - это основа суверенитета государственной власти. Следовательно, говорить о разделении власти народа или разделении государственной власти не совсем правильно, так как власть является государственной формой выражения власти народа. Поэтому целесообразнее вести разговор о разделении не государственной власти, а сфер деятельности и полномочий между различными субъектами, осуществляющими задачи и функции государства.<sup>9</sup>

В соответствии с Конституцией, единственным органом законодательной власти в Украине является ее парламент - Верховная Рада. Это высший однопалатный выборный коллегиальный орган государства (состоит из 450 народных депутатов Украины), правомочный рассматривать любой вопрос, который не относится к компетенции Президента Украины, органов исполнительной и судебной власти и не решается исключительно всеукраинским референдумом. Верховная Рада Украины работает сессионно. Сессии Верховной Рады состоят из пленарных заседаний, а также заседаний комитетов Верховной Рады, работающих постоянно, и временных специальных и следственных комиссий, которые проводятся в период между пленар-

ными заседаниями. Верховная Рада Украины принимает законы, постановления, декларации, обращения, заявления.

"Право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины, - обозначено в статье 93 Конституции, - принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины, кабинету Министров Украины и Национальному банку Украины".<sup>10</sup>

Президент Украины является главой государства. Очерченный в 102 статье Конституции правовой статус Президента дает основание считать его олицетворением государства и государственной власти в целом, а не какой-то ее отдельной ветви, что обусловлено кругом полномочий, его ролью и местом в политической жизни общества. Как глава государства Президент является высшим должностным лицом и именно поэтому он наделен полномочиями выступать от имени Украины и во внутренней жизни страны, и в международных отношениях. То есть полномочия Президента не требуют дополнительного подтверждения, они вытекают из самого факта признания его как главы государства. В соответствии с частью 2 этой же статьи, основными направлениями деятельности Президента Украины являются: во-первых, на него возлагается обязанность быть гарантом государственного суверенитета, то есть неделимости, верховенства, независимости государственной власти в Украине; во-вторых, Президент выступает как гарант территориальной целостности Украины, на него возлагается обязанность обеспечения как неприкосновенности внешних границ Украины, так и безусловного пресечения попыток каких бы то ни было сил внутри страны расчленить территорию Украины или отделить какую-либо ее часть; в-третьих, Президент действует как гарант Конституции относительно обеспечения соответствия внутренней и внешней политики интересам государства, Основному Закону Украины, является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что он обязан создавать условия, которые обеспечивали бы четкое и своевременное реагирование соответствующих органов государства на факты нарушения конституционных предписаний. Наконец, Президент как гарант прав и свобод человека и гражданина обязан также

<sup>9</sup> См.: Колодий А.Н., Копычikov В.В. и др. Теория государства и права... - С. 80-81.

<sup>10</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Юрінком, 1996. - С.42.

способствовать созданию соответствующих механизмов контроля и обеспечения реализации этих прав и свобод, а отстаивая их - создавать условия нетерпимого отношения к каким бы то ни было случаям нарушения таких прав и свобод.<sup>11</sup>

Президент Украины вступает в должность не позднее чем через 30 дней после официального оглашения результатов выборов, с момента принесения присяги народу на торжественном заседании Верховной Рады Украины. Текст присяги, а также то, что приведение Президента Украины к присяге осуществляет Председатель Конституционного Суда Украины, определено в 104 статье Конституции. Выполняя функции главы государства, Президент пользуется закрепленными в 106 статье полномочиями. Для их осуществления Президент создает в пределах предусмотренных в Государственном бюджете Украины средств консультативные, совещательные и другие вспомогательные органы и службы. Кроме того, при Президенте Украины функционирует Совет Национальной безопасности и обороны. Председателем Совета Национальной безопасности и обороны является Президент Украины, который формирует персональный состав Совета, руководит его работой, председательствует на заседаниях, планирует выносимые на обсуждение Совета вопросы, вводит в действие решения Совета Национальной безопасности и обороны Украины. Компетенция и функции Совета Национальной безопасности и обороны Украины определяются отдельным законом. В пределах своей компетенции на основании и во исполнение Конституции и законов Украины президент издает обязательные для исполнения на всей территории страны указы и распоряжения.<sup>12</sup>

Кабинет Министров Украины является высшим органом в системе органов исполнительной власти. Он ответственен перед Президентом Украины, а также подконтролен и подотчетен Верховной Раде в пределах, предусмотренных в статьях 85 и 87 Конституции Украины. В своей деятельности Кабинет Министров руководствуется Конституцией, законами и актами Президента Украины.

В состав Кабинета Министров входят Премьер-министр Украины, первый вице-премьер-министр, три вице-премьер-министра, министры. Премьер-министр назначается Президентом Украины с согласия более чем половины от конституционного состава Верховной Рады Украины. Персональный состав Кабинета Министров Украины назначается Президентом по представлению Премьер-министра. Премьер-министр руководит работой Кабинета Министров Украины, направляет ее на выполнение Программы деятельности Кабинета Министров, одобренной Верховной Радой Украины. Премьер-министр входит с представлением к Президенту Украины о создании, реорганизации и ликвидации министерств, других центральных органов исполнительной власти, в пределах средств, предусмотренных Государственным бюджетом Украины на содержание этих органов.

В пределах своих полномочий "Кабинет Министров Украины: 1) обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность Украины, осуществление внутренней и внешней политики государства, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента; 2) принимает меры в отношении обеспечения прав и свобод человека и гражданина; 3) обеспечивает проведение финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики; политики в сферах труда и занятости населения, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экономической безопасности и природопользования; 4) разрабатывает и осуществляет общегосударственные программы экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины; 5) обеспечивает равные условия развития всех форм собственности; осуществляет управление объектами государственной собственности в соответствии с законом; 6) разрабатывает проект закона о Государственном бюджете Украины и обеспечивает выполнение утвержденного Верховной Радой Украины Государственного бюджета, представляет Верховной Раде отчет о его выполнении; 7) осуществляет меры по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности Украины, общегосударственного порядка, борьбе с преступностью; 8) организывает и обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельно-

<sup>11</sup> См.: Коментар до Конституції України. - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. 1996. - С. 232-233.

<sup>12</sup> См.: Конституція України ... - С. 46-51.

сти Украины, таможенного дела; 9) направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти; 10) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и законами Украины, актами Президента".<sup>13</sup>

Кабинет Министров издает обязательные для исполнения на всей территории Украины постановления и распоряжения, обеспечивает их выполнение.

Исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации. Особенности осуществления государственной власти в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами. Состав местных государственных администраций формируют их председатели, которые назначаются на должность и увольняются с должности Президентом Украины по представлению Кабинета Министров и при осуществлении своих полномочий ответственны перед ними, а также подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам и исполнительной власти. Местные государственные администрации подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти и советам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными и областными советами. Решения председателей местных государственных администраций, которые противоречат Конституции, законам и другим законодательным актам Украины, могут быть в соответствии с законом отменены Президентом Украины или председателем высшей местной государственной администрации. Областной или районный совет может выразить недоверие председателю соответствующей местной государственной администрации, на основании чего Президент Украины принимает решение и дает обоснованный ответ, а если недоверие выразили две трети депутатов от состава соответствующего совета, Президент Украины принимает решение об отставке председателя местной государственной администрации. Местные государственные администрации на соответствующей территории обеспечивают: 1) исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента, Кабинета Министров Украины, других органов исполнительной власти; 2) законность и правопорядок; соблюдение прав и

свобод граждан; 3) выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития, программ охраны окружающей среды, а в местах компактного проживания коренных народов и национальных меньшинств также программ их национально-культурного развития; 4) подготовку и выполнение соответствующих областных и районных бюджетов; 5) отчет о выполнении соответствующих бюджетов и программ; 6) взаимодействие с органами местного самоуправления; 7) реализацию других представленных государством, а также делегированных соответствующими советами полномочий.

Необходимо отметить, что членам Кабинета Министров Украины, руководителям центральных и местных органов исполнительной власти запрещено совмещать свою служебную деятельность с другой работой, кроме преподавательской, научной и творческой во внерабочее время, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета предприятия, которое имеет целью получение прибыли.<sup>14</sup>

Местное самоуправление является правом территориальной общины - жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка и города - самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Особенности осуществления местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины. Местное самоуправление осуществляется территориальной общиной в установленном законом порядке как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы. Органами местного самоуправления, которые представляют общие территориальные интересы общин сел, поселков и городов, являются районные и областные советы. Вопросы организации управления районами в городах относятся к компетенции городских советов. Сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью своей компетенции, финансов, имущества. Территориаль-

<sup>13</sup> Конституція України... - С. 55-56.

<sup>14</sup> См.: Конституція України... - С. 56-58.

ные общины на основании всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования избирают сроком на четыре года соответственно сельского, поселкового и городского председателя, который возглавляет исполнительный орган совета и председательствует на его заседаниях. Председатель районного и председатель областного совета избираются соответствующим советом и возглавляют исполнительный аппарат совета. Статус председателя, депутатов и исполнительных органов совета и их полномочия, порядок избрания, реорганизации, ликвидации определяются законом. Кроме компетенции своих советов органам местного самоуправления могут представляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств Государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности. Органы местного самоуправления по вопросам осуществления ими полномочий органов исполнительной власти подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти. Органы местного самоуправления в пределах определенных законом полномочий принимают обязательные к исполнению на соответствующей территории решения и обеспечивают их выполнение.<sup>15</sup>

Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины. Она самостоятельно решает вопросы, отнесенные к ее ведению Конституцией и законами Украины.<sup>16</sup>

Правосудие в Украине осуществляется исключительно судами, юрисдикция которых распространяется на все возникающие в государстве правоотношения. Судопроизводство осуществляется Конституционным Судом Украины и судами общей юрисдикции. Народ непосредственно принимает участие в осуществлении правосудия через народных заседателей и присяжных. Система судов общей юрисдикции в Украине строится

по принципу территориальности и по принципу специализации. Высшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции является Верховный Суд Украины. Высшими судебными органами специализированных судов являются соответствующие высшие суды. В соответствии с законом действуют апелляционные и местные суды. Создание чрезвычайных и особых судов не допускается. Правосудие осуществляют профессиональные судьи и, в обозначенных законом случаях, народные заседатели и присяжные. Судьи занимают должность бессрочно, кроме судей Конституционного Суда Украины и судей, которые назначаются на должность судьи впервые. При осуществлении правосудия судьи независимы и подчиняются лишь закону. Судья не может быть без согласия Верховной Рады Украины задержан или арестован до вынесения судом обвинительного приговора. Профессиональные судьи не могут принадлежать к политическим партиям и профсоюзам, принимать участие в любой политической деятельности, иметь представительский мандат, занимать любые другие оплачиваемые должности, выполнять иную оплачиваемую работу, кроме научной, преподавательской и творческой.

В Украине действует Высший Совет юстиции, к ведению которого относятся: 1) внесение представления о назначении судей на должности или об увольнении их с должностей; 2) принятие решения в отношении нарушения судьями и прокурорами требований относительно несовместимости; 3) осуществление дисциплинарного производства в отношении судей Верховного Суда Украины и судей высших специализированных судов и рассмотрение жалоб на решение о привлечении к дисциплинарной ответственности судей апелляционных и местных судов, а также прокуроров. Высший совет юстиции состоит из 20 членов. Верховная Рада Украины, Президент, съезд судей, съезд адвокатов Украины, съезд представителей высших юридических учебных заведений и научных учреждений назначают в Высший совет юстиции по 3 члена, а всеукраинская конференция работников прокуратуры 2 члена Высшего совета юстиции. В состав Высшего совета юстиции по должности входят Пред-

<sup>15</sup> См.: Конституція України.... - С. 68-71.

<sup>16</sup> См.: Конституція України.... - С. 65-68.



седатель Верховного Суда, Министр юстиции и Генеральный прокурор Украины.<sup>17</sup>

Конституционный Суд является единственным органом конституционной юрисдикции в Украине, решающим вопросы о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины и дающим официальное толкование Конституции и законов Украины. Он состоит из 18 судей Конституционного Суда Украины. Президент Украины, Верховная Рада и съезд судей Украины назначают по 6 судей конституционного суда Украины. Судья Конституционного Суда Украины при обращении Президента или Кабинета Министров Украины дает заключения о соответствии Конституции действующих международных договоров Украины для дачи согласия на их обязательность. При обращении Верховной Рады Украины Конституционный Суд дает заключения относительно соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины от должности в порядке импичмента. Законы и другие правовые акты по решению Конституционного Суда признаются неконституционными полностью или в отдельной части, если они не соответствуют Конституции Украины или если была обнаружена установленная Конституцией Украины процедура их рассмотрения, одобрения или вступления в силу. Порядок организации и деятельности Конституционного Суда процедура рассмотрения им дел определяются законом.<sup>18</sup>

Надзор за соблюдением и правильным применением законов государственными органами и организациями, общественными организациями, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их форм собственности, подчиненности и принадлежности, должностными лицами и гражданами осуществляется Генеральным прокурором Украины и подчиненными ему прокурорами. Организация, полномочия, порядок деятельности органов прокуратуры Украины определяются Конститу-

цией Украины и Законом, принятым Верховным Советом Украины 5 ноября 1991 года.<sup>19</sup>

Все указанные выше органы образуются для выполнения государственных функций. Функции государства - это основные направления его деятельности, в которых отражаются и конкретизируются сущность, задачи и цели государства. В зависимости от направлений деятельности внутри или за пределами государства различают внутренние и внешние функции. К внутренней деятельности Украинского государства относятся: охрана общественного порядка и борьба с преступностью; осуществление дознания, предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности; осуществление разрешительной системы на приобретение, хранение и перевозку оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и т.п.; обеспечение правил пребывания в Украине иностранных граждан и лиц без гражданства; проведение в жизнь правил паспортной системы и др.

Непосредственно управление в области внутренних дел осуществляют в специально образуемые для этих целей органы внутренних дел, которые, как уже было отмечено, относятся к органам исполнительной власти, то есть к органам государственного управления. Важно обострить внимание на том, что управление внутренними делами имеет свою специфику, которая выражается в его правоохранительном характере. Оно направлено на претворение в жизнь законов и подзаконных актов; профилактику правонарушений; создание условий государственным органам и организациям, общественным организациям, А также предприятиям, учреждениям и организациям, независимо от форм собственности, подчиненности и принадлежности, гражданам для реализации их прав и возложенных на них обязанностей; воспитание у граждан правосознания, уважения к нормам права.

Систему органов внутренних дел возглавляет Министерство внутренних дел Украины,<sup>20</sup> работу которого направляют и кон-

<sup>17</sup> См.: Конституція України... - С. 60-64.

<sup>18</sup> См.: Конституція України... - С. 72-74.

<sup>19</sup> См.: Конституція України... - С. 59; О прокуратуре. - Ведомости Верховной Рады Украины, 1991, № 53, ст. 793.

<sup>20</sup> См.: Положение о Министерстве внутренних дел Украины: утвержденное Указом Президента Украины 7 октября 1992 г.. - Голос Украины, 1992, 20 октября.

тролируют Президент и Кабинет Министров Украины. Министерство - это центральный орган системы МВД. Ему подчиняются: Главные управления Министерства внутренних дел Украины в Крыму, в г. Киеве и Киевской области; городские, районные, районные в городах, транспортные управления (отделы) Главных управлений МВД Украины в Крыму в г. Киеве и Киевской области; управления МВД Украины в областях; городские, районные, районные в городах, транспортные управления (отделы) МВД Украины на Черноморском бассейне, Донецкой железной дороге, на Днепровском бассейне и т.д. Нижестоящие органы внутренних дел подчинены и подконтрольны в своей деятельности вышестоящим.

Работа во всех звеньях органов внутренних дел строится на основе единоначалия. Это означает, что приказы и указания министров и других единоличных руководителей органов внутренних дел не подлежат обсуждению и должны выполняться беспрекословно.

Сочетание единоначалия и коллегиальности в Министерстве внутренних дел обеспечивается наличием в нем коллегии, которая образуется в составе министра (председатель коллегии), его первых заместителей, заместителей и других руководящих работников Министерства.

Содержание деятельности Министерства внутренних дел Украины сводится к организации управления возглавляемой им системы, осуществлению функций научно-координационного характера, разработке общих и перспективных проблем укрепления правопорядка, выработке научно обоснованных методических рекомендаций, внедрению в деятельность органов внутренних дел принципов и методов научной организации управления и труда, осуществлению контроля за их работой. Кроме того, на МВД Украины возложены: обеспечение установленного общественного порядка, своевременное предупреждение, пресечение преступлений, быстрое и полное их раскрытие и расследование, всемерное содействие искоренению причин, порождающих преступления и иные антиобщественные действия; организация работы по обеспечению пожарной безопасности; обеспечение безопасности дорожного движения в городах и других населенных пунктах и движения на автомобильных до-

рогах; вопросы подбора, выдвижения и расстановки кадров, поддержание высокого уровня служебной и боевой подготовки, а также дисциплины личного состава органов внутренних дел; обеспечение строгого соблюдения законности в деятельности подразделений, учреждений, организаций и предприятий системы МВД и их должностных лиц; выполнение других обязанностей.

Основные функции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в системе органов внутренних дел осуществляет милиция Украины - государственный вооруженный орган исполнительной власти, защищающий жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, природную среду, интересы общества и государства от противоправных посягательств. Милиция является единой системой органов (она состоит из подразделений: уголовной милиции; милиции общественной безопасности; транспортной милиции; государственной автомобильной инспекции; милиции охраны; специальной милиции), входящей в структуру Министерства внутренних дел Украины, выполняющей административную, профилактическую, оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную, исполнительную и охранительную (на договорных началах) функции. Для обеспечения общественного порядка на объектах и территориях, имеющих особое народнохозяйственное значение или пострадавших от стихийного бедствия, экологического загрязнения, катастрофы, Министерством внутренних дел с разрешения Кабинета Министров Украины могут создаваться специальные подразделения милиции, как, например, отдел зоны Чернобыльской АЭС Главного управления МВД Украины в Киевской области. В то же время запрещается создавать на территории Украины воинские либо другие вооруженные формирования или группы, не предусмотренные законодательством Украины. Организационная структура и штатная численность милиции определяется в порядке, установленном Кабинетом Министров. Права и обязанности, организация работы и структура подразделений милиции определяются положениями, утвержденными Министром внутренних дел Украины в соот-

ветствии с законом "О милиции",<sup>21</sup> регламентирующим все стороны и организации и деятельности украинской милиции.

В своей деятельности вся милиция подчиняется Министерству внутренних дел Украины. Руководство его осуществляет Министр внутренних дел. В Автономной Республике Крым милицией руководит заместитель Министра внутренних дел Украины - начальник Главного управления МВД Украины в Крыму. В областях, городах, регионах милицией (кроме транспортной) руководят соответственно начальники Главных управлений, Управлений Министерства внутренних дел Украины в области, городе, начальники городских и районных отделов (управлений), Главных управлений, Управлений МВД Украины в области, городе. Руководство транспортной милицией осуществляется в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Украины. Заместитель Министра внутренних дел Украины - начальник ГУ МВД Украины в Крыму назначается на должность и увольняется с должности Кабинетом Министров Украины по предоставлению Министра внутренних дел. Начальники Главных управлений, Управлений МВД Украины в областях, городах Киеве, Севастополе и на транспорте назначаются на должность и увольняются с должности Министром внутренних дел Украины. Начальники городских, районных, линейных отделов (управлений), Главных управлений, Управлений МВД Украины в области, городе и на транспорте назначаются на должность и увольняются с должности Министром внутренних дел Украины по представлению соответственно заместителя Министра внутренних дел Украины - начальника ГУ МВД Украины в Крыму, начальников Главных управлений, Управлений МВД Украины в областях, городах Киеве, Севастополе и на транспорте. Заместитель Министра внутренних дел Украины - начальник ГУ МВД Украины в Крыму, началь-

<sup>21</sup> См.: О милиции. - Ведомости Верховной Рады УССР, 1991. - № 4. - ст. 20. Но здесь не установлены последующие изменения и дополнения; о милиции: Закон, принятый Верховным Советом Украины 20 декабря 1990 г., с внесенными изменениями и дополнениями. - ВКН.: Уголовно-процессуальный кодекс Украины. - К.: Именем Закона, 1993. - С. 245-267.

О подразделениях милиции подробнее см.: Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. - К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. - С. 53-54.

ники Главных управлений, Управлений МВД Украины в областях, городах и начальники их городских и районных отделов (управлений) один раз в год отчитываются перед соответствующими Советами о состоянии борьбы с преступностью и охраны общественного порядка.

Основными задачами милиции являются: обеспечение личной безопасности граждан, защита их прав и свобод, законных интересов; предупреждение правонарушений и их пресечение; охрана и обеспечение общественного порядка; выявление и раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших их; обеспечение безопасности дорожного движения; защита собственности от преступных посягательств; исполнение уголовных наказаний и административных взысканий; участие в оказании социальной и правовой помощи гражданам, содействие в пределах своей компетенции государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям в исполнении возложенных на них законом обязанностей.<sup>22</sup>

Милиция, которой принадлежит важнейшая роль в охране и обеспечении общественного порядка, в борьбе с преступностью, защите интересов общества и государства, а также прав и свобод граждан, является составной частью государственного аппарата Украины, поэтому организация и деятельность милиции строится на принципах, общих для всего государственного аппарата, краткая характеристика которых дана выше.

Но поскольку милиция представляет собой один из государственных органов, на который возложено выполнение ряда специфических задач, то ее организация и деятельность имеют некоторые особенности. Милиция Украины является организованной вооруженной силой охраны общественного порядка, в ее деятельности строго должны соблюдаться воинский порядок и дисциплина. Для работников милиции характерен особый порядок прохождения службы. По сравнению с другими органами государственной исполнительной власти милиция в большей мере наделена контрольными и надзорными функциями. Милиция имеет право временно, в пределах действующего законодательства, ограничивать права и свободы гражд-

<sup>22</sup> См.: О милиции: Закон, принятый Верховным Советом Украины 20 декабря 1990 г. с внесенными изменениями и дополнениями... - С.245, 247-248.

дан, если без этого не могут быть исполнены возложенные на нее обязанности, и обязана дать им разъяснение по этому поводу. Работники имеют право применять меры физического воздействия, специальные средства, а в качестве крайней меры и огнестрельное оружие для пресечения правонарушений, преодоления противодействия законным требованиям милиции, если другие способы не обеспечили исполнения возложенных на нее обязанностей. В подразделениях милиции не допускается деятельность политических партий, движений и других общественных объединений, преследующих политическую цель, работники милиции не могут быть их членами. Работникам милиции запрещается заниматься какими бы то ни было видами предпринимательской деятельности, организовывать забастовки или принимать в них участие. На службу в милицию не могут быть приняты лица, ранее судимые за совершенные преступления.

Правовую основу организации и деятельности органов внутренних дел, в том числе и милиции, составляют Конституция Украины, ее соответствующие разделы и положения, закрепляющие общие начала правоохранительной деятельности, а также законы, которые непосредственно или в общем регламентируют правоохранительную деятельность. К их числу необходимо отнести закон Украины "О милиции" - базовый закон о правоохранительной деятельности, а также законы, которые регламентируют отдельные вопросы и направления этой деятельности "Об обороне Украины", "О внутренних войсках и конвойной охране", "О Национальной гвардии Украины", "О службе безопасности Украины" и др. Дополняют их постановления Верховной Рады, указы Президента, постановления Кабинета Министров Украины, Всеобщая декларация прав человека, международные правовые нормы, ратифицированные в установленном порядке, ведомственные приказы, инструкции и другие нормативно-правовые акты Министерства внутренних дел, обязательные к исполнению всеми подчиненными органами внутренних дел.

Вся деятельность милиции основывается на строжайшем соблюдении законности. Свои задачи она выполняет непредвзято. Никакие исключительные обстоятельства или указания долж-

ностных лиц не могут быть основанием для каких бы то ни было незаконных действий или бездействия милиции. Для обеспечения общественного порядка работники милиции должны принимать меры независимо от своего подчинения. Они обязаны уважать достоинство личности и проявлять к ней гуманное отношение, защищать права человека независимо от его социального происхождения, имущественного и другого положения, расовой и национальной принадлежности, гражданства, возраста, языка и образования, отношения к религии, пола, политических и иных убеждений. Во взаимоотношениях с гражданами работники милиции должны проявлять высокую культуру и такт, не разглашать сведений, касающихся личной жизни человека, унижающих его честь и достоинство, если исполнение обязанностей не требует иного.

В соответствии со своими задачами милиция обязана: обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок; выявлять, предупреждать, пресекать и раскрывать преступления, предпринимать с этой целью оперативно-розыскные и профилактические меры, предусмотренные действующим законодательством; принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, своевременно принимать по ним решения; осуществлять досудебную подготовку материалов по протокольной форме, производить дознание в пределах, определенных уголовно-процессуальным законодательством; пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам о них; выявлять причины и условия, способствующие совершению правонарушений, принимать в пределах своей компетенции меры к их устранению; принимать участие в правовом воспитании населения; проводить профилактическую работу среди лиц, склонных к совершению преступлений, осуществлять административный надзор за лицами, в отношении которых он установлен, а также контроль за осужденными к уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы; исполнять в пределах своей компетенции уголовные наказания и административные взыскания; разыскивать лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, пропавших без вести, и других лиц в

случаях, предусмотренных законодательством; проводить криминалистические исследования по материалам оперативно-розыскной деятельности, обеспечивать в установленном порядке участие специалистов криминалистической службы в следственных действиях; исполнять принятые в установленном законом порядке и в пределах своей компетенции решения прокурора, следователя, суда; обеспечивать в пределах своей компетенции безопасность дорожного движения, соблюдение законов, правил и нормативов в этой сфере, осуществлять регистрацию и учет автотранспортных средств, принимать экзамены на право управления транспортными средствами и выдавать соответствующие документы; предотвращать загрязнение воздуха, водоемов транспортными средствами и сельскохозяйственной техникой; давать в соответствии с законодательством разрешение на приобретение, хранение, ношение и перевозку оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, других предметов и веществ, относительно хранения и использования которых установлены специальные правила, а также на открытие объектов, где они используются, контролировать соблюдение указанных правил и функционирование этих объектов; контролировать соблюдение гражданами и должностными лицами установленных законодательством правил паспортной системы, въезда, выезда, пребывания в Украине и транзитного проезда через ее территорию иностранных граждан и лиц без гражданства; сообщать соответствующим государственным органам и общественным объединениям об авариях, пожарах, катастрофах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных происшествиях, принимать неотложные меры для ликвидации их последствий, спасения людей и оказания им помощи, охраны оставшегося без присмотра имущества; принимать участие в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий; содействовать обеспечению в соответствии с законодательством режима военного или чрезвычайного положения в случае их объявления на всей территории Украины или в отдельной местности; охранять на договорных началах имущество граждан, коллективное и государственное имущество, а также имущество иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц и граждан, лиц без

гражданства; обеспечивать сохранность найденных, изъятых у задержанных и арестованных лиц и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принимать меры к возвращению их законным владельцам (милиция несет ответственность за сохранность сданных ценностей и имущества); охранять, конвоировать и содержать задержанных и взятых под стражу лиц; в установленном порядке выявлять и сообщать учреждениям здравоохранения о лицах, составляющих группу риска заболевания СПИДом, и осуществлять по представлению учреждения здравоохранения с санкции прокурора привод этих лиц, а также инфицированных вирусом иммунодефицита человека, больных венерическими заболеваниями, хроническим алкоголизмом и наркоманов, вводящих наркотические средства путем инъекций, для обязательного обследования и лечения; осуществлять привод в соответствующие государственные органы или учреждения согласно действующему законодательству и с санкции прокурора граждан, уклоняющихся от призыва на военную службу; оказывать в пределах предоставленных прав помощь народным депутатам, представителям государственных органов и общественных объединений в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность со стороны правонарушителей; оказывать в пределах имеющихся возможностей неотложную, в том числе медицинскую, помощь лицам, которые пострадали от правонарушений и несчастных случаев, находятся в беспомощном или опасном для жизни и здоровья состоянии, а также несовершеннолетним, оставшимся без попечения; обеспечивать охрану свидетелей, потерпевших и других лиц по их обращению, если их жизнь, здоровье и имущество находятся в опасности в связи с оказанием ими помощи правоохранительным органам в предотвращении и раскрытии преступлений; обеспечивать общественный порядок во время проведения массовых мероприятий коммерческого характера на средства организаций или лиц, которые их проводят; обеспечивать выполнение обязательных решений местных Советов народных депутатов, принятых ими в пределах своей компетенции, по вопросам охраны общественного порядка и правил торговли в не установленных местах.

Независимо от занимаемой должности, местонахождения и времени работник милиции в случае обращения к нему граждан или должностных лиц с заявлением или сообщением о происшествии, угрожающем личной либо общественной безопасности, или в случае непосредственного выявления таковых обязанностей принять меры по предупреждению и прекращению правонарушений, спасению людей, оказанию помощи лицам, нуждающимся в ней, установлению и задержанию лиц, совершивших правонарушения, охране места происшествия и сообщить об этом в ближайшее подразделение милиции.<sup>23</sup>

*Милиции* для обеспечения выполнения возложенных на нее обязанностей *предоставлены государственно-властные полномочия*. Работники милиции выступают как представители государственной исполнительной власти. Они наделены соответствующей компетенцией и имеют право предъявлять обозначенные законодательством требования к гражданам и должностным лицам, обязательные для исполнения, применять в необходимых случаях меры государственного принуждения. Их деятельность в основном происходит на глазах людей, нередко связана с необходимостью вмешиваться в их личные интересы, поэтому действия работников милиции при всей их строгости всегда должны быть законными, справедливыми и понятными для граждан.

*Милиции предоставляются законом "О милиции" права:*

- *требовать* от граждан и должностных лиц, нарушающих общественный порядок, *прекращения правонарушений* и действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции, выносить на месте устное предупреждение лицам, допустившим малозначительные административные нарушения, а в случае невыполнения указанных требований применять предусмотренные настоящим Законом меры принуждения;

- *проверять* у граждан при подозрении в совершении правонарушений *документы*, удостоверяющие их личность, а также другие документы, необходимые для выяснения вопроса отно-

сительно соблюдения правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на милицию;

- *вызывать* граждан и должностных лиц по делам о преступлениях и в связи с находящимися в ее производстве материалами, а в случае уклонения без уважительных причин от явки по вызову *подвергать их приводу* в установленном законом порядке, выявлять и вести учет лиц, подлежащих профилактическому воздействию на основании и в порядке, установленном законодательством, выносить им официальное предупреждение о недопустимости противоправного поведения;

- *задерживать* и содержать в специально отведенных для этого помещениях: лиц, подозреваемых в совершении преступления, обвиняемых, скрывающихся от дознания, следствия или суда, осужденных, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, - на сроки и в порядке, предусмотренные законом; лиц, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано взятие под стражу, - на срок, установленный органом предварительного расследования, прокурором, судом, но не более 10 суток; лиц, совершивших административные правонарушения, для составления протокола или рассмотрения по сути, если эти вопросы не могут быть решены на месте, - на срок до трех часов, а в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения - до трех суток с уведомлением об этом письменно прокурора в течение 24 часов с момента задержания; несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, оставшихся без попечения, - на срок до передачи законным представителям или до устройства в установленном порядке, а несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния и не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, - до передачи их законным представителям или направления в приемники-распределители, но не более чем на восемь часов; лиц, проявивших неповиновение законному требованию работника милиции, - до рассмотрения дел народным судьей; лиц, находившихся в общественных местах в состоянии опьянения, если их вид оскорблял человеческое достоинство и общественную мораль или если они потеряли способность самостоятельно передвигаться либо могли причинить вред окружающим или себе, - до передачи их в специаль-

<sup>23</sup> См.: О милиции: Закон, принятый Верховной Радой Украины 20 декабря 1990г., с внесенными изменениями и дополнениями.... - С.249-251.

ные медицинские учреждения или для доставки к месту жительства, а при отсутствии таковых - до их вытрезвления; лиц, подозреваемых в бродяжничестве, - на срок до 30 суток с санкции прокурора; лиц, уклоняющихся от исполнения постановления суда о направлении на принудительное лечение от хронического алкоголизма или наркомании, - на срок до 3 суток; военнослужащих, совершивших деяния, подпадающие под признаки преступления или административного правонарушения, - до передачи их военным патрулям, представителям военной комендатуры, воинских частей или военных комиссариатов; лиц, имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих в связи с этим реальную опасность для себя и окружающих, - до передачи их в лечебные учреждения, но не более чем на 24 часа;

- *проводить досмотр* указанных выше лиц, вещей, находящихся при них, транспортных средств и изымать документы и предметы, которые могут быть вещественными доказательствами или использованы в ущерб их здоровью;

- *составить протоколы* об административных правонарушениях, *производить личный досмотр*, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, применять другие предусмотренные законом меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

- в случаях, предусмотренных Кодексом Украины об административных правонарушениях, *налагать административные взыскания* или передавать материалы об административных правонарушениях на рассмотрение другим государственным органам, товарищеским судам, общественным объединениям или трудовым коллективам;

- *проводить* в порядке производства *дознание*<sup>24</sup> и по поручению следственных органов по уголовным делам *обыск, изъятие, допрос* и другие следственные действия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;

- *осуществлять* на основаниях и в порядке, установленных законом, гласные и негласные *оперативно-розыскные меры*, фото-, кино-, видеосъемку и звукозапись, прослушивание теле-

фонных разговоров с целью раскрытия преступлений; проводить фотографирование, звукозапись, кино- и видеосъемку, *дактилоскопию* лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления или за бродяжничество, взятых под стражу, обвиняемых в совершении преступления, а также лиц, подвергнутых административному аресту;

- *проводить кино-, фото- и звукофиксацию* для предупреждения противоправных действий и раскрытия правонарушений;

- *вести профилактический учет* правонарушителей, криминалистический и оперативный учет в объеме, структуре и порядке, определяемых задачами, возложенными на милицию законом "О милиции";

- *проводить досмотр ручной клади, багажа и досмотр пассажиров гражданских воздушных, морских и речных судов, средств железнодорожного и автомобильного транспорта* согласно действующему законодательству;

- *входить беспрепятственно* в любое время суток: на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций, в том числе таможни, и осматривать их с целью пресечения преступлений, преследования лиц, подозреваемых в совершении преступления, при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах; на земельные участки, в жилье и другие помещения граждан в случае преследования преступника или пресечения преступления, угрожающего жизни жильцов, а также при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах; в жилые помещения лиц, находящихся под административным надзором, с целью проверки, а в случае сопротивления, оказания противодействия работник милиции может принять меры к их преодолению, предусмотренные настоящим законом; находиться на земельных участках, в жилых и других помещениях граждан с их согласия, а также на территории и в помещениях предприятий, учреждений и организаций с уведомлением об этом администрации с целью обеспечения безопасности граждан, общественной безопасности, предотвращения преступления, обнаружения и задержания совершивших его лиц;

- *получать* беспрепятственно и бесплатно от предприятий, учреждений и организаций (независимо от формы собственно-

<sup>24</sup> Подробнее об этом см.: Милиция как орган дознания: Учебное пособие. - К.: КВН МВД СССР им. Ф.Э.Дзержинского, 1989. - 88 с.

сти) и объединений граждан на письменный запрос *сведения* (в том числе составляющие коммерческую и банковскую тайну), необходимые по делам о преступлениях, находящимся в производстве милиции;

- *уведомлять* с целью профилактического воздействия государственные органы, общественные объединения, трудовые коллективы и общественность по месту жительства лица о фактах совершения им административного правонарушения;

- *вносить* соответствующим государственным органам, общественным объединениям или должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям обязательные к рассмотрению *представления* о необходимости устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

- в соответствии со своей компетенцией *временно ограничивать или запрещать доступ граждан* на отдельные участки местности или объекты с целью обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, охраны жизни и здоровья людей;

- *ограничивать или запрещать* в случаях задержания преступников, при авариях, других чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни и здоровью людей, *движение транспорта и пешеходов* на отдельных участках улиц и автомобильных дорог;

- *останавливать транспортные средства* в случае нарушения правил дорожного движения, имеющих признаки, свидетельствующих о технической неисправности транспорта или о загрязнении им окружающей среды, а также при наличии данных о том, что он используется в противоправных целях;

- *осматривать транспортные средства* и проверять у водителей документы на право пользования и управления ими, путевые листы и соответствие перевозимых грузов товарно-транспортным документам;

- *производить технический осмотр* автотранспорта;

- *организовывать* при необходимости *медицинское освидетельствование водителей*, задерживать, *отстранять от управления* транспортными средствами лиц, находящихся в состоянии опьянения, а также не имеющих документов на право управления или пользования транспортными средствами, ли-

шать водителей в предусмотренных законодательством случаях права управления транспортными средствами;

- использовать предусмотренные нормативными актами технические средства для выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения, *запрещать эксплуатацию транспортных средств*, техническое состояние которых угрожает безопасности дорожного движения или окружающей среде или номера агрегатов которых не соответствуют записям в регистрационных документах;

- *задерживать* и доставлять в установленном порядке *транспортные средства* для временного хранения на специальных площадках или стоянках;

- посещать предприятия, учреждения и организации для исполнения *контрольных и профилактических функций* по обеспечению безопасности дорожного движения;

- *требовать* от соответствующих организаций *устранения нарушений* правил содержания дорог, ограничивать или запрещать проведение ремонтно-строительных и других работ, других мероприятий на улицах и автомобильных дорогах, если при этом не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности;

- *аннулировать выданное предприятию, учреждению и организации разрешение на приобретение*, хранение и использование *оружия*, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, других предметов и веществ при невыполнении установленных правил пользования и обращения с ними или при нецелесообразности их дальнейшего хранения, *изымать* при необходимости указанные предметы, опечатывать склады, базы и хранилища, закрывать стрелковые тиры и стенды, оружейно-ремонтные и пиротехнические предприятия, магазины, торгующие оружием и боеприпасами, до устранения нарушений соответствующих правил;

- *аннулировать разрешения на приобретение*, хранение и ношение *оружия* и боеприпасов, *выданные гражданам*, злоупотребляющим спиртными напитками, потребляющим наркотические средства без назначения врача, другие одурманивающие средства, страдающим психическими заболеваниями, и в других случаях, предусмотренных законодательством;



- *осматривать* с участием администрации предприятий, учреждений, организаций *помещения*, где находятся оружие, боеприпасы, взрывчатые, наркотические и сильнодействующие химические, ядовитые и радиоактивные вещества и материалы, с целью проверки соблюдения правил обращения с ними;

- *осматривать оружие и боеприпасы*, находящиеся и граждан, и места их хранения;

- *изымать* у граждан и должностных лиц *предметы и вещи*, запрещенные или ограниченные в обороте, а также документы с признаками подделки, уничтожать эти предметы, вещи и документы или передавать их по назначению в установленном порядке;

- *проводить* с участием администрации предприятий, учреждений и организаций *осмотр* производственных, складских и других служебных *помещений и территорий* с целью проверки охраны государственного или коллективного имущества, соблюдения правил продажи товаров и предоставления услуг населению;

- *требовать* от материально ответственных и должностных лиц предприятий, учреждений и организаций *сведения* и объяснения по фактам нарушения законодательства, проведения документальных и натуральных проверок, инвентаризаций и ревизий производственной и финансово-хозяйственной деятельности;

- *запрашивать* и при необходимости изымать *документы*, образцы сырья и продукции, печатывать кассы, помещения и места хранения документов, денег и товарно-материальных ценностей;

- *пользоваться бесплатно всеми видами общественного транспорта* городского, пригородного и местного сообщения (кроме такси), а также попутным транспортом; кроме того, работники подразделений милиции на транспорте в пределах обслуживаемых участков, кроме этого, имеют право на бесплатный проезд в поездах, на речных и морских судах;

- *во время служебных командировок* работники милиции имеют право на *внеочередное приобретение билетов* на все виды транспорта и размещение в гостиницах при предъявлении служебного и командировочного удостоверений;

- в случае неотложных служебных поездок обеспечиваются билетами на проезд *независимо от наличия мест*;

- *беспрепятственно использовать транспортные средства*, принадлежащие предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам (кроме транспортных средств дипломатических консульских и других представительств иностранных государств, международных организаций, транспортных средств специального назначения), *для проезда к месту происшествия*, стихийного бедствия, доставки в лечебное учреждение лиц, нуждающихся в неотложной медицинской помощи, для преследования правонарушителей и их доставки в милицию (использование в этих целях транспортных средств, принадлежащих предприятиям, учреждениям и организациям, осуществляется бесплатно, а возмещение убытков и расходов за использование транспорта граждан осуществляется в соответствии с требованиями статьи 25 настоящего Закона и других актов действующего законодательства за счет милиции);

- *пользоваться* в неотложных случаях беспрепятственно и бесплатно *средствами связи*, принадлежащими предприятиям, учреждениям и организациям, а средствами связи, принадлежащими гражданам, - с их согласия;

- *пользоваться бесплатно средствами массовой информации* с целью установления обстоятельств совершения преступлений и лиц, совершивших их, свидетелей, потерпевших, розыска сбежавших преступников, пропавших без вести лиц и в других целях, связанных с необходимостью оказания помощи гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям в связи с использованием милицией возложенных на нее обязанностей (должностные лица, отказавшиеся без уважительных причин оказать помощь работнику милиции в реализации его прав, подлежат ответственности по действующему законодательству);

- материально и морально *поощрять граждан*, оказавших помощь в охране правопорядка и борьбе с преступностью;

- хранить, носить и *применять* специальные средства и *оружие*.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> См.: О милиции Закон, принятый Верховным Советом Украины 20 декабря 1990 г., с внесенными изменениями и дополнениями.... - С. 252-257.

К выполнению задач по охране общественного порядка, общественной безопасности и борьбе с преступностью в порядке, установленном действующем законодательством, могут привлекаться другие работники органов внутренних дел (исправительно-трудовых учреждений, пожарной охраны, курсанты, слушатели, адъюнкты, докторанты, иные аттестованные работники, в том числе и преподавательский состав учебных заведений Министерства внутренних дел Украины, военнослужащие внутренних войск и конвойной охраны), Национальной гвардии. На них, а также на работников органов внутренних дел, которые добровольно выполняют эти задачи или в служебные обязанности которых входит их выполнение, распространяются права и обязанности, гарантии правовой и социальной защиты и ответственности работников милиции.

Успех работы милиции во многом зависит от связей с общественностью, взаимодействия с правоохранительными и другими государственными органами, целенаправленной работы и правильного использования сил и средств. Для выполнения возложенных на милицию задач она в праве привлекать граждан по их согласию к сотрудничеству в порядке, установленном законами, регламентирующими профилактическую и оперативно-розыскную деятельность. Принудительное привлечение граждан к сотрудничеству с милицией запрещается. В сфере охраны общественного порядка граждане участвуют в борьбе с правонарушениями как индивидуально, так и коллективно. Одна из форм индивидуального участия - *институт внешнего сотрудничества*. Коллективное участие осуществляется в таких организационных формах, как добровольные народные дружины по охране общественного порядка, товарищеские суды и другие.

Содействие милиции в охране общественного порядка и борьбе с преступностью обязаны оказывать государственные органы, общественные объединения, должностные лица, трудовые коллективы.

Взаимоотношения в сфере деятельности милиции между Министерством внутренних дел Украины и соответствующими органами других государств и международными организациями полиции строятся на основе межгосударственных и межпра-

вительственных соглашений, а также соглашений между МВД Украины и этими органами и организациями.

Соблюдение законности в деятельности органов внутренних дел, в том числе и милиции, обеспечивается осуществлением контроля, надзором прокуратуры, контролем судебных органов, обжалованием незаконных действий работников внутренних дел (милиции).

Контроль заключается в проверке исполнения решений высших органов государственной власти и управления и в инспектировании состояния дел в подконтрольных органах внутренних дел (подразделениях милиции). В соответствии с Конституцией Украины право осуществления контроля за соблюдением законности в деятельности указанных органов принадлежит Верховной Раде Украины как органу законодательной власти в лице его комитетов: Комитета Верховной Рады Украины по вопросам законности и правопорядка, Комитета Верховной Рады Украины по вопросам борьбы с коррупцией и организованной преступностью и других. Комитет Верховной Рады Украины по вопросам законности и правопорядка, например, принимает решения о направлении ему документов и материалов контролируемого органа внутренних дел (подразделения милиции). Они рассматриваются председателем и членами комитета, при необходимости обсуждаются на его заседаниях, где принимаются обязательные для исполнения решения, направленные на совершенствование работы подвергнувшегося контролю органа.

Президент Украины формирует органы исполнительной власти и в пределах своей компетенции осуществляет контроль за их деятельностью. Он издает указы и распоряжения, относящиеся к вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, укрепление законности, обязательное к исполнению на всей территории Украины. При Президенте действует Координационный комитет по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, координирующий деятельность всех государственных органов, осуществляющих эту борьбу. В соответствии с законом Украины "Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью" от 30 июня

1993 г. с внесенными изменениями 24 февраля 1994 г.<sup>26</sup>, координационный комитет создается в составе Председателя Службы безопасности Украины, заместителя Председателя службы безопасности Украины - руководителя Главного управления по борьбе с коррупцией и организованной преступностью службы безопасности Украины, Министра внутренних дел Украины, первого заместителя Министра внутренних дел Украины - руководителя Главного управления по борьбе с организованной преступностью, Председателя Правления Национального банка Украины, Председателя Государственного комитета по делам охраны государственной границы Украины, Председателя Государственного таможенного комитета Украины, начальника Главного управления Государственной налоговой службы Украины. В состав координационного комитета могут входить руководители других министерств и ведомств, которые принимают участие в борьбе с организованной преступностью. В заседаниях Координационного комитета принимают участие Председатель комитета Верховной Рады Украины по вопросам борьбы с коррупцией и организованной преступностью, Генеральный прокурор Украины, начальник управления Генеральной прокуратуры Украины по надзору за соблюдением законов специальными подразделениями по борьбе с организованной преступностью. Координационный комитет наряду с решением других вопросов в пределах своих полномочий контролирует деятельность органов внутренних дел, в том числе и милиции.

Соответствующие функции контроля возложены и на Кабинет Министров Украины, который проверяет исполнение своих постановлений, касающихся общественного порядка и борьбы с преступностью.

Контроль за деятельностью милиции осуществляют также Министерства внутренних дел Украины (внутриведомственный контроль) и в пределах своих полномочий местные государственные администрации и органы местного самоуправления (сельские, поселковые, городские, районные, областные советы и их исполнительные органы). Однако в статье 26 закона "О милиции" оговорено, что советы не могут вмешиваться в опе-

<sup>26</sup> Нормативні акти України щодо охорони правопорядку. - К.: Українська академія внутрішніх справ, 1996. - С. 271-287.

ративно-розыскную, уголовно-процессуальную и административную деятельность милиции.<sup>27</sup>

Надзор за соблюдением законности в деятельности милиции осуществляют Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры. В соответствии со статьями 21-24 закона "О прокуратуре" основными формами их реагирования на нарушение законности являются: протест, предписание, представление и постановление прокурора.

В протесте прокурор требует привести в соответствие с действующим законодательством противоречащий ему нормативно-правовой акт, а также прекратить противоправные действия должностных лиц и восстановить нарушенные права.

Об устранении нарушений закона письменное предписание вносится прокурором (его заместителем) органу внутренних дел (подразделению милиции) либо должностному лицу, допустившим нарушения, или вышестоящему в порядке подчиненности органу либо должностному лицу, которые правомочны устранить нарушения. Письменное предписание пишется в случаях, когда нарушение закона носит очевидный характер и может причинить существенный ущерб государству или гражданам, если не будет немедленно устранено.

Представление с требованием устранения нарушений закона, причин этих нарушений и способствующих им условий вносятся прокурором (его заместителем) в государственный орган, общественную организацию или должностному лицу, которые наделены полномочиями устранить нарушение закона, и подлежат безотлагательному рассмотрению.

В случае нарушения закона должностным лицом или гражданином прокурор (его заместитель) в зависимости от характера нарушения закона вносит мотивированное постановление о дисциплинарном производстве, производстве об административном правонарушении или о возбуждении уголовного дела в отношении этих лиц.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> О милиции: закон, принятый Верховным Советом Украины 20 декабря 1990г. с внесенными изменениями и дополнениями. - С. 267.

<sup>28</sup> См.: О прокуратуре: Закон, принятый Верховным Советом Украины 5 ноября 1991г.. - Ведомости Верховной Рады Украины, 1991. - № 53. -Ст.249-251.

Пункт 11 статьи 10 закона "О милиции",<sup>29</sup> статья 23<sup>2</sup> уголовно-процессуального<sup>30</sup> и статья 14 гражданско-процессуального<sup>31</sup> кодексов Украины наделяют суды первой инстанции полномочиями одновременно с вынесением приговора по уголовному или гражданскому делу при наличии оснований выносить и частное определение (постановление), которым обращает внимание государственных органов, в том числе органа внутренних дел (милиции), или должностных лиц на выявленные по делу факты нарушения законности, причины и условия, способствовавшие совершению правонарушения, требовать принятия мер к устранению в месячный срок имеющихся недостатков. О результатах необходимо сообщить суду, вынесшему частное определение.

Эффективной формой обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел (подразделений милиции) является рассмотрение судами (судьями) присылаемых указанными органами материалов об административных правонарушениях. Суды (судьи), рассматривая их, оценивают собранные доказательства, проверяют законность действий работников милиции и принимают решение о правомерности привлечения гражданина к ответственности. При обнаружении нарушения закона или других недостатков материалы возвращаются в приславший их орган с указанием устранить нарушения или недоработки. Эти указания являются обязательными для исполнения. С целью предупреждения нарушений законности суды постоянно обобщают практику работы милиции, обсуждая ее результаты на совместных совещаниях работников органов внутренних дел (милиции), суда и прокуратуры.

Рассмотрением жалоб граждан и должностных лиц на постановление органов внутренних дел о взыскании штрафов за административные правонарушения, а также водителей о лишении их права на управление транспортными средствами, суд

<sup>29</sup> См.: О милиции: Закон, принятый Верховным Советом Украины 20 декабря 1990 г., с внесенными изменениями и дополнениями. - С. 249-251.

<sup>30</sup> См.: Научно-практический комментарий криминально-процессуального кодексу України. - К.: Юрінком, 1995. - С. 52-54.

<sup>31</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Украины. - Одесса: Черноморье, 1994. - С. 6-7.

(судья) проверяет законность и обоснованность наложения взыскания.

Важную роль в административной деятельности милиции наряду с государственным играет контроль, который осуществляется общественностью: общественными организациями, трудовыми коллективами, органами общественной самодеятельности населения. Правовой основой участия общественности в обеспечении контроля за деятельностью милиции является статья 3 закона "О милиции", где сказано, что деятельность милиции является гласной, что милиция обязана информировать органы государственной власти и управления, трудовые коллективы, общественные организации, население и средства массовой информации о своей деятельности, состоянии общественного порядка и мерах по его укреплению.<sup>32</sup>

Из изложенного выше видно, что милиция - государственный вооруженный орган исполнительной власти - является составной частью не только Министерства внутренних дел и государственного аппарата, но и механизма Украинского государства.

В то же время хотелось бы обратить внимание вот на что. После распада в 1991г. бывшей советской империи Украина унаследовала сформировавшиеся и очень мощные силовые структуры. Министерство внутренних дел Украины - одна из них, насчитывавшая по состоянию на 3 февраля 1996г. 467 тыс. человек. Содержать их Украина не в состоянии, так как политические реформы, переход от всецело огосударственной экономики к социально-ориентированной, рыночной, осуществляется медленно, с большими трудностями. Кризисные явления затронули все без исключения сферы жизни общества. Под влиянием негативных факторов активизировались преступники, резко ухудшилась криминогенная ситуация, увеличилось количество совершенных наиболее опасных и не раскрытых преступлений. Возрастает число случаев противостояния работникам милиции, в том числе и с применением огнестрельного оружия. В указанной обстановке значительно усложнились условия выполнения поставленных перед милицией задач, и ее

<sup>32</sup> О милиции: Закон принятый Верховным Советом Украины 20 декабря 1990г., с внесенными изменениями и дополнениями. - С. 246.

личный состав, не имея надлежащей материально-технической оснащенности, не в состоянии в полной мере противодействовать многочисленным правонарушениям, разгулу преступности.

Можно ли считать нормальным положение, когда одно из основных по охране общественного порядка и борьбе с преступностью структурных подразделений Министерства внутренних дел Украины Уголовная милиция (в состав которой входят: Главное управление уголовного розыска, Главное управление государственной службы борьбы с экономической преступностью, Управление по борьбе с уголовным утаиванием прибыли от налогообложения, Управление с незаконным обращением наркотиков, Управление внутренних дел на транспорте, Управление дорожной милиции), состояло всего из 77 тыс. человек, а милиция по борьбе с организованной преступностью из - 11 тыс. человек, в то время как административно хозяйственные службы насчитывали 12 тыс. человек?<sup>33</sup>

Как видим, нуждается в совершенствовании и милиция как единая система органов (о них речь уже шла), входящих в структуру Министерства внутренних дел Украины, и сильно разветвленная структура МВД.

*В связи с этим считаю необходимым осуществить следующее.*

1. Выделить из министерства внутренних дел хотя бы Управление пожарной охраны, Главное управление по исполнению наказаний и образовать самостоятельные структуры (как, например, Налоговая полиция) или переподчинить их другим ведомствам. О необходимости переподчинения пенитенциарной системы Министерству юстиции говорят уже давно и на самом высоком уровне, но пока все остается по-прежнему. А предлагаемые изменения дали бы возможность Министерству внутренних дел освободить от выполнения многих функций, мобильнее осуществлять руководство входящими в его структуру подчиненными подразделениями, в большей мере сконцентрировать усилия на выполнении наиболее насущных задач, осо-

бенно по охране общественной безопасности и правопорядка, борьбе с преступностью.

2. Сложность обстановки в Украине требует кардинального правового, структурного, кадрового и материально-технического реформирования милиции. Навязанный советской властью институт следует с использованием лучшего европейского полицейского опыта преобразить в национальный. Это необходимо делать ответственно, осторожно, с учетом существующих реалий, и, конечно же, не затягивая процесс. Определенная работа в этом направлении уже сделана. Важно также увеличить численный состав структурных подразделений (системы органов) милиции до оптимальной величины, определяя ее на научной основе; комплектовать милицию грамотными, неподкупными, психически и физически здоровыми и преданными народу Украины людьми на контрактной основе; улучшать материально-техническую оснащенность милиции; совершенствовать правовую основу организации и деятельности органа охраны общественного порядка.

3. Увеличить государственное финансирование Министерства внутренних дел. Это ускорит процесс реформирования милиции, улучшит ее материально-техническую оснащенность, обеспечит надлежащую социальную защиту личного состава. Именно плохое материальное положение, низкая социальная обеспеченность является одной из основных причин, способствующих росту правонарушений среди работников органов внутренних дел. Без МВД Украина нормально функционировать не сможет, а поэтому государство обязано уделять органам внутренних дел должное внимание.

4. С учетом национальных интересов и особенностей, исторического своего и лучшего зарубежного опыта милицию Украины необходимо реорганизовать в принципиально иной по своей сути орган исполнительной власти - *полицию*, так как это название соответствует ее истинному назначению. Руководство бывшей советской империи рассматривало милицию (от лат. *militia* - *войско*) как специальный военизированный государственный орган - один из передовых вооруженных отрядов Коммунистической партии, сориентированный на выполнение прежде всего политических задач. *Полиция* - слово греческого про-

<sup>33</sup> Данные о численности Министерства внутренних дел Украины и его отдельных структурных подразделений были обнародованы народным депутатом Украины Г.Е.Омельченко 3 февраля 1996 г. по 1 каналу Национального радио в передаче "Право".

исхождения и означает *деятельность государства по управлению в сфере охраны общественной безопасности и правопорядка* - название государственного органа, осуществляющего такую деятельность.

Науково-теоретичне видання

**ОСНОВНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ  
МІЛІЦІЇ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ МЕХАНІЗМА ДЕРЖАВИ**

Навчальний посібник

**ТИМЧЕНКО** Анатолій Павлович

кандидат юридичних наук, доцент

(Національна юридична академія внутрішніх справ України)

Відповідальна за випуск професор **Е.В.Віленська**

Редактор **Г.П.Захарова**

Коректор **О.О.Масалгітіна**

Технічний редактор **О.В.Мануйлова**

Комп'ютерна верстка **Н.І.Українська**

Здано до набору 25.06.98. Підписано до друку 15.07.98.  
Гарнітура таймс. Папір другарський. Ум. друк. арк. 2,67  
Тираж 300 прим. Зам. №168.

Другарня РЗВ ДПВС

348902, Луганськ, сел. Ювілейне, вул. К.Маркса, 4.