Kryvyi Rih National University

V. Yusupov, N. Chenshova, D. Velychko,
S. Rtyshchev, K. Shurupova

LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE: PROBLEMS OF REFORM

Monograph

WARSZAWA 2024

Yusupov V., Chenshova N., Velychko D., Rtyshchev S., Shurupova K.

Law enforcement agencies of Ukraine: Problems of reform

Recommended by the Academic Council of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Reviewers:

Olefir V. I. – Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Vice-Rector for Research of the Open International University of Human Development "Ukraine";

Muzychuk O. M. – Doctor of Law, Senior Research Fellow, Head of the Faculty of Training of Specialists for Investigation and Intelligence Units of Kharkiv National University of Internal Affairs;

Kulish A. M. – Doctor of Law, Professor, Dean of the Faculty of Law of Sumy State University.

Authors:

Yusupov V. – Doctor of Law, Head of the Department of Law of Kryvyi Rih National University;

Chenshova N. – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Law of Kryvyi Rih National University;

Velychko D. – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Law of Kryvyi Rih National University;

Rtyshchev S. – PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management and Administration of Kryvyi Rih National University;

Shurupova K. – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Professional and Social-Humanitarian Education of Kryvyi Rih National University.

Law enforcement agencies of Ukraine: Problems of reform: A monograph / Yusupov V., N. Chenshova, D. Velychko, S. Rtyshchev, K. Shurupova. – E-SCIENCE SPACE, WARSZAWA. 2024. – 364 p.

ISBN 978-83-961636-3-9

The monograph is dedicated to a comprehensive study of current theoretical and practical problems of reforming the activities of law enforcement agencies in Ukraine. The monograph analyzes the historical and legal foundations of the formation and development of law enforcement agencies in Ukraine. It defines the concept, essence, place, and significance of law enforcement agencies as an object of administrative and legal regulation in the system of executive authorities of Ukraine. The authors studied the prerequisites for reforming law enforcement agencies of Ukraine and determined the features of their functioning and the legal and procedural principles of their activity. Particular attention is paid to highlighting foreign experience in the organization and functioning of law enforcement agencies and the possibility of its application in Ukraine. The monograph will help scientists, educators, students, postgraduate students, and PhD students of higher legal education institutions, public authorities, local self-government authorities, and anyone interested in the problems of the functioning of law enforcement agencies in Ukraine.

ISBN 978-83-961636-3-9

© Yusupov V., Chenshova N., Velychko D., Rtyshchev S., Shurupova K., 2024

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION ……5

CHAPTER 1
Theoretical and methodological foundations of law enforcement agencies

1.1 The current state of research into the problem of law enforcement agencies in Ukraine..... 7

1.2 Determination of tasks and areas of activity of law enforcement agencies under reforms of the executive authority.....18

1.3 Law enforcement system in Ukraine.....33

1.4 The place and importance of law enforcement agencies in the system of executive authorities in Ukraine.....49

CHAPTER 2
Prerequisites for reforming law enforcement agencies in Ukraine

2.1 Historical and legal foundations of the development of law enforcement agencies in Ukraine.....60

2.2 Structure of the administrative and legal status of law enforcement agencies of Ukraine 83

2.3 Introduction of an optimal structure for the organization of law enforcement agencies in Ukraine 106

2.4. Foreign experience in the organization and functioning of law enforcement agencies and the possibility of its application in Ukraine.....126

CHAPTER 3
Main directions for reforming law enforcement agencies

3.1 The primary functions of law enforcement agencies in the system of executive authorities in Ukraine 140

3.2 Improvement of the system of professional training and service for law enforcement agencies 157

3.3 Introduction of new activities of law enforcement agencies, improvement of their system 170

3.4 Procedural aspects of the activities of law enforcement agencies of Ukraine in the context of reform 183

CHAPTER 4
Procedural and legal issues of improving the activities of particular law enforcement agencies under reforming the system of executive authority

4.1 Directions for improving the activities of the internal affairs authorities of Ukraine at the present stage of administrative reform 193

4.2 Improvement of the administrative activities of the authorities of the prosecutor's office in Ukraine 212

4.3 Ways to optimize the organization and functioning of the Security Service of Ukraine 235

4.4 Main directions for improving law enforcement activities of fiscal authorities 251

CONCLUSIONS 265

REFERENCES 277

INTRODUCTION

Since Ukraine declared independence, there has been a transition from the outdated Soviet command-administrative system of state-building to democratic freedoms. The country is currently searching for a new model of system and structure of law enforcement agencies that meet the needs and standards of the European community. However, the law enforcement system of Ukraine, even after more than two decades of these transformations, remains unresponsive to the requirements of the rule of law and sometimes contradicts public interests.

The development of a new image of law enforcement agencies is an essential component of state legal reform. The reform of the law enforcement system involves the following: defining competencies clearly; eliminating overlap of responsibilities among various law enforcement agencies; addressing the existing imbalance of powers and responsibilities between branches of government; organizing their activities in line with social changes; attempting to introduce European standards; implementing a new work efficiency assessment system; limiting the unreasonable interference of law enforcement agencies in the activities of citizens and legal entities through functional and structural transformation.

The primary purpose of the reform is to ensure that law enforcement agencies prioritize the effective provision and implementation of human and civil rights and freedoms enshrined in the Constitution of Ukraine and current international and national legislation. However, the introduction and implementation of democratic values in Ukrainian society are under threat due to the lack of effective mechanisms for ensuring legality, law and order, the fight against crime (especially organized crime groups and corruption), the criminalization of society, and the activities of shadow structures.

Furthermore, understanding the process of reforming law enforcement agencies requires an analysis of a substantial amount of regulatory and legal material. This analysis should cover fundamental issues related to improving the legal status, principles, forms, organization, and functioning of law enforcement agencies within the system of

executive authorities of Ukraine. The above makes it possible to draw a constructive conclusion that the study of problematic issues of reforming law enforcement agencies of Ukraine, in particular theoretical and practical problems of their activities, is particularly acute and relevant at the present stage of social development. Thus, the need to reform law enforcement agencies in Ukraine and the lack of comprehensive scientific research on this issue determine the relevance and importance of this monograph.

The theoretical framework of this monograph involves the works of domestic and foreign scholars of different historical periods in the fields of administrative and constitutional law, the theory of state and law, and other legal sciences. Thus, the following scholars dedicated their research to particular aspects of the mentioned problem: V.B. Averianov, O.F. Andriiko, I.V. Aristova, O.M. Bandurka, M.M. Burbyka, V.S. Venediktov, I.P. Holosnichenko, V.H. Hoshovskyi, V.V. Dolezhan, V.M. Dubinchak, D.V. Zhuravlov, V.O. Zarosylo, I.V. Zozulia, M.H. Isakov, A.T. Komziuk, D.P. Kalaianov, T.V. Korniakova, R.A. Kaliuzhnyi, M.N. Kurko, M.V. Kosiuta, A.M. Kulish, K.B. Levchenko, I.M. Melnyk, K.Iu. Melnyk, T.P. Minka, M.I. Mychko, M.V. Loshytskyi, O.V. Nehodchenko, V.M. Selivanov, H.P. Sereda, O.F. Skakun, Yu.S. Shemshuchenko, O.N. Yarmysh, and others.

This monograph is intended for scholars, law enforcement agencies, teachers, students, postgraduate students, PhD students of higher legal education institutions, and everyone interested in the issues of reforming law enforcement agencies of Ukraine.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

1.1 Сучасний стан дослідження проблеми діяльності правоохоронних органів в Україні

Актуальність теми даного підрозділу визначається теоретичною та практичною значущістю питань, пов'язаних із визначенням найбільш значущих проблем функціонування правоохоронних органів, а також окреслення способів їх подолання. До найбільш дискусійних проблем у цій сфері слід віднести комплекс питань, пов'язаних із перспективою реформування системи правоохоронних органів, а також з'ясування структурно-функціональних особливостей правоохоронної системи та її складових. Питання про те, в якому напрямі мають розвиватися правоохоронні органи, які функції повинні бути змінені, збережені або взагалі вилучені в майбутньому, в сучасній юридичній науці мають дискусійний характер. Тобто, вироблення науково-практичних рекомендацій з окреслених питань сприятиме розробленню новітньої концепції перспективного розвитку правоохоронних органів в Україні.

Проблемні питання в діяльності правоохоронних органів неодноразово порушувалися в юридичній науці. На різних етапах суспільного розвитку окремі аспекти досліджуваної проблематики висвітлювались у наукових працях вітчизняних і закордонних учених: В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.Ю. Богдановської, В.С. Венедіктова, В.В. Голіна, М.І. Іншина, В.М. Кампо, М.М. Клемпарського, Ю.М. Козлова, О.М. Музичука, П.В. Онопенка, В.М. Плішкіна, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученка та ін. Проте, враховуючи реалії сьогодення, існує потреба у більш ґрунтовному дослі-

дженні діяльності правоохоронних органів, оскільки: по-перше, відсутнє законодавчо регламентоване визначення поняття «правоохоронні органи»; по-друге, відсутній єдиний підхід до визначення спеціальних ознак правоохоронних органів, за допомоги яких можна провести чітке розмежування цих органів з іншими органами державної влади.

Переходячи безпосередньо до розгляду предмета досліджуваного підрозділу монографічної роботи, передусім необхідно визначитися з понятійним апаратом. З цього приводу доречно зауважує Ю.В. Дрофич, на думку якого визначення розвиває поняття, розгортає його зміст, вводить у саму його суть. Це стисле пояснення має найвищу якісну цінність. Розкриваючи сутність правового явища у ввідній частині будь-якої наукової праці, вони потім дають змогу більш точно і вільно формулювати правові положення [1, с. 18]. Тобто визначення понятійного апарату сприяє більш ґрунтовному розкриттю досліджуваної теми.

Яка ж правова природа дефініції «правоохоронні органи»? Слід зауважити, що не закріплення в Україні на законодавчому рівні чіткого визначення «правоохоронного органу» призводить до жвавих дискусій серед представників правничої науки щодо розкриття його змісту та відсутності спільної позиції у правозастосовній діяльності. Термін «правоохоронні органи» є збірним. Ним об'єднуються кілька груп державних органів, які за характером встановлених законом повноважень у здійсненні правоохоронної діяльності є спеціалізованими з охорони прав і законних інтересів особистості, суспільства, держави або виконують правоохоронну функцію поряд з іншими функціями.

Взагалі, в юриспруденції застосовуються два підходи до визначення цього поняття. У вузькому значенні правоохоронні органи – це державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, боротьби з правопорушеннями та злочинами і яким із цією метою надано повноваження застосовувати передбачені законом заходи державного примусу та перевиховання правопорушників [2, с. 53].

У широкому розумінні під правоохоронними органами С.Я. Лихова розуміє систему органів, які уповноважені державою здійснювати

нагляд і контроль за точним і неухильним додержанням законів усіма громадянами, службовими особами, підприємствами, установами та організаціями, забезпечувати правопорядок, застосувати засоби державного примусу до його порушників [3, с. 74]. Тобто автор до правоохоронних органів відносять не лише державні органи, а й громадські організації, що певною мірою наділені правоохоронними та правозахисними функціями. Дотримуючись зазначеного підходу, Р. Тевлін визначає правоохоронні органи як всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку [2, с. 53].

Досить обґрунтованою є думка А.Т. Комзюка, відповідно до якої правоохоронні органи – це органи примусової підтримки правопорядку. Примус в даному контексті розуміється широко, як використання беззастережних однобічних приписів, що включає в себе не тільки прямі (фізичні), але й опосередковані його форми, в тому числі різні перевірки, заборони, обмеження, стягнення тощо [4, с. 139].

Свою думку з приводу визначення поняття «правоохоронний орган» висловлює й В.Л. Ортинський, на переконання якого – це державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції, статус з охорони права, відновлення порушеного права, організація виконання покарання, захисту державної безпеки, підтримки правопорядку та забезпечення стану законності [5, с. 513].

В науковій літературі ще містися значна кількість визначень правоохоронних органів, які відрізняються між собою організаційною будовою, функціональною спрямованістю тощо:

– державні органи, основною функцією яких є охорона законності та правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьба із злочинністю у вузькому значенні, а у широкому значенні дана категорія включає також і ряд недержавних інститутів, таких як адвокатура, система третейських судів тощо [6, с. 467];

– встановлена державою діяльність спеціальних органів, яка здійснюється з метою охорони права, шляхом застосування юридич-

них заходів впливу, в суворій відповідності з законом і за обов'язкового дотримання встановленого ним порядку [7, с. 8];

– державна установа, яка діє в системі органів влади і виконує на основі закону державні функції в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності української держави; система певний спеціальних служб, які в інтересах безпеки суспільства і держави здійснюють кримінальне судочинство на підставах і в межах, визначених національним законодавством [8, с. 7, 16];

– державний орган основним або головним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [9, с. 8];

– передбачений Конституцією та створений у встановленому Законом порядку спеціальний орган, установа, організація та підрозділ, на які покладено правоохоронну діяльність у державі. Він відносить до цих органів України: прокуратуру, органи МВС, Службу безпеки [10, с.251-253];

– діяльність компетентних державних органів у сфері боротьби зі злочинністю; діяльність, що пов'язана, в основному, з адміністративними проступками; діяльність, що пов'язана з підтримкою громадського порядку [11, с. 2];

– структурно відособлена ланка державного апарату, якій належить найважливіша роль у реалізації політики держави щодо зміцнення правового підґрунтя державного і громадського життя; забезпечення безпеки особистості від посягань на її життя, здоров'я, честь і майно; захист від злочинних і протиправних посягань; запобігання, припинення і розкриття злочинів тощо [12, с. 827-828];

– спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до чинного законодавства, а у випадках встановлених законом — у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльність, спрямовану на охорону прав та

свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин [13, с. 15].

– існуючі у суспільстві й державі установи та організації, які здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання котрих полягає у забезпеченні законності, захисту прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями (прокуратура, Служба безпеки, органи внутрішніх справ, Державна податкову службу, Державний департамент України з питань виконання покарань, органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органи досудового розслідування, органи юстиції, нотаріат, адвокатура [14, с.261-264].

З наведених положень стає чітко зрозуміло, що як серед науковців, так і серед законодавців відсутній єдиний підхід до визначення поняття «правоохоронні органи», під якими, на нашу думку, слід розуміти юрисдикційні органи, які відповідно до чинного законодавства уповноважені державою забезпечувати законність і правопорядок, захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, попереджувати і припиняти правопорушення, а також застосовувати державний примус до осіб, винних у скоєнні протиправних діянь [15, с. 219]. Тобто, з одного боку, правоохоронні органи є державними органами з притаманною їм законністю функціонування, а з іншого – діють самостійно відповідно до покладених на них обов'язків.

На думку М.І. Мельника та М.І. Хавронюка, для того, щоб орган визнавався правоохоронним, вони повинні відповідати таким критеріям:

– виконання органом правоохоронних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового і тилового (три останні передбачають, зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною та спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

– з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу наділяються згідно з законом різноманітними специфіч-

ними правами, мають за законом пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати життям і здоров'ям як своїм, так і членів своєї сім'ї, а також користуються підвищеним правовим захистом [16, с. 30-31]. Підтримуючи висловлені міркування, ми вважаємо, що представлені критерії мають бути доповнені такими: діяльність цих органів не повинна суперечити принципам правоохоронної діяльності; правоохоронна функція є основою їхньої діяльності.

В.С. Гуславський виокремлює наступні ознаки правоохоронних органів:

– правоохоронний орган уповноважується на здійснення правоохоронної діяльності законом. Як правило, це закон, спеціально присвячений завданням організації й діяльності цього органу;

– правоохоронний орган здійснює свою діяльність не в довільній формі, а з дотриманням установлених законом правил і процедур. Порушення цих правил співробітниками правоохоронних органів тягне дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність;

– правоохоронні органи у процесі своєї діяльності мають право застосовувати примусові заходи до осіб, що вчинили правопорушення. Ці заходи розрізняються залежно від компетенції органу й ступеня небезпеки від вчиненого правопорушення;

– законні й обґрунтовані рішення, прийняті правоохоронними органами, підлягають обов'язковому виконанню посадовими особами й громадянами. Невиконання цих рішень становить собою самостійне правопорушення, що тягне додаткову відповідальність [17, с. 115-116].

На переконання С.М. Тимченка, до ознак правоохоронних органів належать їх державно-владний, юрисдикційний характер; підзаконність та точна регламентованість діяльності; правозастосовна суть рішень, що приймаються ними; застосування державного примусу у процесі виконання покладених на них завдань [18, с. 7]. Ми цілком погоджуємось з думкою автора, проте необхідно цей перелік доповнити ще однією не менш важливою ознакою – специфічність основної функції відповідних органів, а саме здійснення ними правоохоронної

функції, яка визначає напрямки діяльності правоохоронних органів, їх роль і місце в системі державної влади.

За словами В.А. Ведєрнікова, характерними рисами правоохоронних органів є:

(а) здійснення ними певних функцій – забезпечення законності та охорони правопорядку в суспільстві, боротьбу з правопорушеннями, охорона законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому, які в сукупності називають «правоохоронною діяльністю» ;

(б) наявність у них для виконання зазначених функцій відповідних державно-владних повноважень, зокрема можливості видавати нормативно-правові акти регулятивного характеру, обов'язкові для виконання тими, кому вони адресовані;

(в) можливість безпосередньо застосовувати різні заходи примусу;

(г) здійснення їх діяльності під особливим державним контролем і наглядом на основі закону й у встановленому порядку [19, с. 73].

Із цього визначення випливає, що характерними ознаками правоохоронних органів є такі:

по-перше, вони реалізують правоохоронну діяльність відповідно до норм чинного законодавства;

по-друге, діють відповідно до покладених на них обов'язків (порушення цього тягне дисциплінарну, матеріальну, адміністративну чи кримінальну відповідальність);

по-третє, у процесі діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, винних у скоєнні правопорушення (державно-владна ознака);

по-четверте, їхні законні та обґрунтовані рішення підлягають обов'язковому виконанню;

по-п'яте, вмотивовані рішення правоохоронних органів можуть бути оскаржені в установленому законом порядку;

по-шосте, початок діяльності правоохоронних органів у кожному випадку повинен мати привід.

Охарактеризуємо більш детально основні ознаки, притаманні правоохоронним органам.

І. Діяльність правоохоронних органів носить державно-владний характер. Особливостями державно-владного характеру повноважень державних органів в тому числі і правоохоронних є те, що будь-який з них виконує організаційні, розпорядчі, управлінські чи інші функції від імені держави, а за допомогою правових норм урегульовує суспільні відносини у тій чи іншій сфері. Наявність владних повноважень дає можливість державному органу для виконання поставлених завдань використовувати спеціальні способи та засоби правового регулювання, встановлювати обов'язкові правила поведінки, приймати індивідуальні акти та домагатися їх здійснення тощо. Владний вплив державного органу спрямований на задоволення потреб уповноваженого суб'єкта шляхом спонукання винної особи до правомірної поведінки за допомогою відповідних правових норм [20, с. 35]. Враховуючи вищезазначене, слід погодитися з твердженням, висловленим П.А. Рудик [21, с. 232], про те, що «охорона громадського порядку в місцях загального користування повинна підтримуватися виняткова правоохоронними органами. Залучення до охорони правопорядку недержавних організацій не відповідає поняттю правоохоронного органа, що саме й створюється для охорони публічних інтересів».

ІІ. Правоохоронні органи реалізують правоохоронну діяльність відповідно до норм чинного законодавства. Тобто діяльність цих органів чітко регламентована діючим законодавством, а відхилення від встановлених приписів тягне за собою накладення юридичної відповідальності.

ІІІ. Законні та обґрунтовані рішення правоохоронних органів підлягають обов'язковому виконанню. Це стосується насамперед виконання рішень прокуратури та інших юрисдикційних органів у встановленому законом порядку. Саме такі відносини, що виникають у результаті рішення юрисдикційного органу і є головним об'єктом дослідження виконавчого провадження. Саме на стадії виконання й відбувається реальний захист прав, свобод та обов'язків [22].

IV. Вмотивовані рішення правоохоронних органів можуть бути оскаржені в установленому законом порядку. Це означає, що:

1) конфлікт урегульовується органом, який уповноважений на це державою і законом;

2) орган, що розв'язує конфлікт, діє на основі права і заради виконання правових норм;

3) конфліктуючі сторони під час розгляду спору наділяються правами та обов'язками, передбаченими законодавством;

4) рішення, що приймається стосовно конфлікту, є обов'язковим для його сторін та, як правило, для інших громадян та організацій.

Тобто будь-яке рішення правоохоронного органу може бути оскаржене в установленому законом порядку (наприклад, шляхом звернення до суду) та у визначені процесуальні строки.

Зробивши європейський вибір, Україна перебрала на себе зобов'язання змінити роль і функції правоохоронних органів, які повинні відповідати принципам Ради Європи (висновок і рекомендація Парламентської асамблеї РЄ № 190) [1].

Ведучи мову про ефективність діяльності правоохоронних органів, варто відзначити, що однією з основних підстав необхідності їх реформування є незадовільний стан боротьби зі злочинністю в державі, що зумовлює висунення перед ними нових завдань, необхідність перегляду стратегічних напрямів їхньої діяльності, пошук концептуально нових підходів до організації та здійснення охорони громадського порядку, розкриття і розслідування злочинів, функціонування всіх структурних підрозділів, які відповідали би сучасним вимогам і тенденціям розвитку на рівні загальноєвропейських і світових норм [23, с. 36]. Усе це істотно змінює умови функціонування та породжує нові проблеми для правоохоронних органів України.

Проблему можна характеризувати як результат відображення у свідомості суб'єкта управління об'єктивної суперечності між можливістю та дійсністю, що спричинили погіршання, незалежно від волі та бажання. Необхідно погодитися з Ю.О. Смирновим, який вважає, що паралельно з формулюванням проблем відбувається їх відбір та ранжування за різними критеріями, а саме:

– значущість (ступінь руйнівного впливу проблеми на життєдіяльність організації, відомства);

– динаміку (зміни гостроти проблеми, тобто міра відмінності між дійсним та бажаним станом діяльності);

– розрізнювальну здатність (здатність проблеми у випадку свого розв'язання певною мірою вирішувати інші проблеми);

– розв'язування (можливості рішення проблеми своїми силами за умови ресурсного забезпечення);

– компетентність (наявність і ступінь наявності у працівників певних знань, умінь, навичок, необхідних для розв'язання проблеми);

– зацікавленість (міра зацікавленості працівників у розв'язанні проблеми, що розглядається);

– важливість (можливість внеску результатів її розв'язання в реалізацію кінцевої мети правоохоронних органів;

– масштаб (ступінь поширення проблеми серед структурних елементів або правоохоронних органів у цілому);

– тенденцію до загострення проблеми в майбутньому, небезпека наслідків майбутньої проблеми [24]. Тобто, критеріїв класифікації проблем є дуже багато, що визначає їхню значущість у з'ясуванні сутності того чи того явища.

До головних проблем, які супроводжують діяльність правоохоронних органів, необхідно віднести:

1) недосконалість організаційної та функціональної побудови;

2) неефективність планування та прогнозування діяльності;

3) відсутність діючих критеріїв оцінювання роботи правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку;

4) слабка взаємодія між правоохоронними органами та органами державної влади;

5) незадовільне матеріально-технічне забезпечення, що відстає від рівня соціально-економічного розвитку суспільства та сучасної злочинності;

6) недосконалість системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів;

7) професійна деформація працівників тощо [25, с. 291].

Своєю чергою, Я.О. Киркач до найбільш важливих проблем, що стримують ефективність діяльності та подальший розвиток правоохоронних органів, відносить такі:

1) відсутність чіткого визначення терміна «правоохоронні органи», що дає підставу для окремих сумнівів щодо можливості вживання такого терміна взагалі;

2) терміново необхідно вдосконалювати існуючу на сьогодні в Україні систему правоохоронних органів як за структурою, так і функціонально. Вона створювалася ще за радянських часів і лише частково трансформувалася за останні роки під впливом різноманітних чинників [26, с. 229];

3) проблеми організаційно- правового характеру:

а) низький фаховий рівень працівників нижчої та середньої ланки правоохоронних органів, а також серйозні хиби в організації оперативно-розшукової діяльності;

б) розбалансованість, дублювання функцій усіх правоохоронних органів;

4) недостатнє фінансування правоохоронних органів, їх неналежне матеріально-технічне забезпечення [27, с. 254].

На нашу думку, поряд із зазначеними, основними проблемами діяльності правоохоронних органів на сучасному етапі суспільного розвитку є:

по-перше, спрямованість їхньої діяльності на виявлення, припинення і покарання правопорушників, а не на попередження, профілактику та недопущення вчинення протиправних дій;

по-друге, оцінювання діяльності не за якісними, а за кількісними показниками;

по-третє, неузгодженість діяльності правоохоронних органів;

по-четверте, неадаптованість правоохоронної системи до європейських норм;

по-п’яте, відсутність практичної реалізації функцій правоохоронних органів із чітким розмежуванням їхньої компетенції;

по-шосте, низька ефективність діяльності низових ланок правоохоронної системи, особливо органів внутрішніх справ.

Беручи до уваги наявні проблеми в діяльності правоохоронних органів нашої держави, пропоную до основних способів їх вирішення віднести такі:

1) встановлення належного рівня проведення перевірок та аналізу стану дотримання законності громадянами, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування, органами державної влади та ін.;

2) підготовка висококваліфікованих фахівців;

3) впровадження в практику діяльності правоохоронних органів сучасних вітчизняних і закордонних методик і технологій розслідування злочинів;

4) проведення роботи щодо підвищення якості та ефективності виконання покладених на правоохоронні органи завдань, функцій та обов'язків;

5) своєчасне, повне та об'єктивне інформування населення про діяльність правоохоронних органів, вивчення громадської думки про роботу правоохоронних органів;

6) належний рівень фінансування та матеріально-технічного забезпечення.

1.2 Визначення завдань та напрямів діяльності правоохоронних органів в умовах реформування виконавчої влади

Значущість дослідження сутності та особливостей правоохоронних органів як об'єкта адміністративно-правового регулювання викликана, перш за все, потребою подальшого удосконалення їх діяльності. У зв'язку з цим держава не тільки розробляє стратегію реформування правоохоронних органів, приймає нові законодавчі акти або вносить до існуючого законодавства зміни чи доповнення, але і проводить необхідні заходи, для досягнення належного рівня виконання нормативних розпоряджень. Вирішення окресленої проблеми стає можливим

завдяки впорядковуванню всіх елементів системи правоохоронних органів, здатних на високому рівні забезпечити захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина від протиправних посягань. Проте сучасний стан вітчизняного законодавства, що закріплює цілі, завдання та основні напрямки діяльності правоохоронних органів вимагає глибокого науково-обґрунтованого дослідження на предмет його відповідності новим реаліям українського суспільства. Все зазначене вище і обумовлює наукову новизну та актуальність дослідження окресленої проблематики.

Варто відзначити, що на сьогоднішній день дослідженню особливостей правоохоронних органів присвячено значну кількість наукових праць з адміністративного, трудового, кримінального та інших галузей права. Зокрема, дана проблематика стала предметом дослідження таких вчених як О.М. Бандурки, В.Т. Білоуса, В.С. Венедіктова, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, І.Є. Марочкіна, Н.П. Матюхіної, М.І. Мельника, Є.М. Поповича, Ю.С. Шемшученка, О.Н. Ярмиша та ін. Однак, враховуючи зміни в законодавстві, а також неоднозначність думок щодо розуміння правової природи правоохоронних органів серед вчених, актуальність обраної теми не викликає сумніву.

Слід зауважити, що одним із основних напрямків демократичної, соціальної держави є забезпечення можливості належної реалізації громадянами своїх основних прав і свобод, здійснення захисту таких прав у разі порушення та вжиття всіх необхідних превентивних заходів в подальшому з метою їх охорони. Без такого всебічного підходу неможлива реалізація цих прав і свобод. Внаслідок порушення прав і свобод громадян порушуються відповідні правові норми, які регулюють різні суспільні відносини в залежності від характеру порушуваного права. Для припинення відповідних правопорушень (злочинів, адміністративних проступків) та відновлення порушеного права створена система правоохоронних органів, діяльність яких спрямована на попередження, запобігання, профілактику, припинення злочинних посягань та інших правопорушень, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, матеріальної тощо).

У вітчизняній літературі, як зазначає В.М. Ковалів, засоби боротьби із злочинністю та іншими правопорушеннями прийнято поділяти на загальні та спеціальні. До загальних заходів протидії злочинності та іншим правопорушенням відносяться: підвищення добробуту населення, зростання його культурного рівня та інші заходи соціального характеру. До спеціальних заходів відносяться ті, які прямо і безпосередньо впливали на злочинність та інші правопорушення. Вони пов'язані з діяльністю правоохоронних органів та інших організацій, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю [28, с. 45]. Що стосується спеціальних заходів – уточнює С.В. Россоха та І. Рогач, то це в основному діяльність правоохоронних органів [29, с. 127].

Одне із центральних місць у різноманітній та різноплановій діяльності правоохоронних органів посідає виконання завдань із захисту прав та свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби із злочинними та іншими правопорушеннями [30]. Поняттям «правоохоронні органи» об'єднують декілька груп державних органів, які за характером встановлених законом повноважень в здійсненні правоохоронної діяльності є спеціалізованими щодо охорони прав і законних інтересів особи, суспільства, держави або виконують правоохоронну функцію разом з іншими функціями [31, с. 5]. Тому при вивченні діяльності правоохоронних органів дані органи розглядаються не окремо, а в системі, в сукупності (припускаючи їх взаємодію). При цьому ключовими завданнями діяльності правоохоронних органів на сьогоднішній день є: активізація боротьби із злочинністю, оздоровлення кримінальної обстановки в країні, забезпечення встановленого законами і підзаконними актами правопорядку [32, с. 196].

Реалізація цих завдань залежить від багатьох чинників, в тому числі не тільки від органів, служб, підрозділів, установ, правоохоронних органів, які безпосередньою здійснюють правоохоронну діяльність, але і від служб, що забезпечують реалізацію цієї діяльності опосередковано. І це можливо, зокрема, шляхом:

– визначення (встановлення) принципових положень побудови організаційно-штатних структур органів виконавчої влади, що здійс-

нюють правоохоронну діяльність, направлену на забезпечення правопорядку;

– ефективної взаємодії правоохоронних та інших органів державної влади при виконанні покладених на них правоохоронних функцій (завдань);

– внесення змін і доповнень до чинних нормативних правових актів, сприяючих поліпшенню цієї діяльності;

– формування, розвитку і вдосконалення нових юридичних і науково-технічних засобів, методів і прийомів, спрямованих на протидію всім правопорушенням, забезпечення правопорядку, особистої, суспільної і державної безпеки;

– розвитку і нормального забезпечення фінансової та матеріально-технічної бази для активного здійснення даної діяльності;

– створення і реалізації ефективної кадрової політики в системі правоохоронних органів, побудованої на достатньому фінансуванні, житлово-побутовому забезпеченні їх співробітників [33, с. 53]. Основним завданням правоохоронних органів є захист життя і здоров'я громадян, їх інтересів, інтересів держави з метою збереження її територіальної цілісності, державного суверенітету, вжиття необхідних ефективних заходів щодо протидії злочинності, зменшення її рівня та ін..

За своїм змістом діяльність правоохоронних органів являється багатоскладовою. Вона включає декілька конкретних напрямків, кожен з яких має свої специфічні завдання і реалізуються за допомогою специфічних методів. Необхідно особливо відзначити, що основою їх діяльності є правоохоронна. Проте, розглядаючи особливості діяльності правоохоронних органів, варто зупинитися на основних завданнях, які їм притаманні:

І. Прокуратура України – діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами та міжнародними правовими актами соціально-

економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення (ст. 4) [34]. Крім того, аналізуючи Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 р. та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 р. [35], можна визначити такі основні завдання:

– захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги. У зв'язку з цим надзвичайно важливого значення набуває дотримання конституційних прав і свобод громадян при провадженні оперативно-розшукової діяльності та у кримінальному провадженні; забезпечення дієвого захисту прав неповнолітніх на охорону життя і здоров'я; удосконалення процедури розгляду звернень громадян; додержання конституційних прав громадян у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи;

– захист фінансово-економічних інтересів держави, передусім у бюджетній та земельній сферах. З метою належної реалізації даного напряму доцільно вживати системних заходів щодо посилення нагляду за додержанням і застосуванням законів у бюджетній сфері та щодо використання державних коштів, законності розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності; захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері, у тому числі при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, збереження військового майна; захист інтересів держави та громадян у сфері використання земельних ресурсів, при вилученні земель, наданні їх у власність і користування, продажу та зміні цільового використання (у тому числі земель оборони і транспорту);

– захист конституційних засад підприємницької діяльності. З цією метою необхідно здійснювати неупереджений контроль за дотриманням конституційних засад підприємницької діяльності відповідни-

ми органами виконавчої влади, особливої уваги заслуговує розробка дієвого механізму проведення органами прокуратури позапланових перевірок суб'єктів господарювання та прийняття рішень за результатами таких перевірок; недопущення незаконного втручання в діяльність суб'єктів підприємницької діяльності.

II. Органи внутрішніх справ мають своїм завданням забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків (ст. 2) [36].

III. Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України (ст. 1). На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України (ст. 2) [37].

IV. Управління державної охорони, основними завданнями якого є:

а) здійснення державної охорони щодо органів державної влади України;

б) забезпечення безпеки посадових осіб, визначених цим Законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами;

в) забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених цим Законом, які проживають разом з ними або супроводжують їх;

г) запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення;

д) забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених Законом посадових осіб (ст.12) [38].

V. Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, на яку покладається виконання наступних завдань:

1) виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах;

2) розшук осіб, які самовільно залишили військові частини (місця служби);

3) запобігання вчиненню і припинення злочинів та інших правопорушень у Збройних Силах України;

4) участь в охороні військових об'єктів та забезпеченні громадського порядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях;

5) провадження у встановленому законом порядку дізнання у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини;

6) захист майна Збройних Сил України від розкрадання та інших злочинних посягань;

7) забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів;

8) участь у гарнізонних заходах;

9) виконання у передбачених законом випадках рішень про тримання військовослужбовців на гауптвахті;

10) забезпечення виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні;

11) сприяння у межах своєї компетенції іншим органам дізнання, органам попереднього (досудового) слідства та суду, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління, підприємствам, установам, організаціям у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків;

12) участь у протидії диверсійним проявам та терористичним актам на військових об'єктах.

При прийнятті рішення про введення в Україні чи в окремих її місцевостях режиму воєнного або надзвичайного стану на Службу правопорядку додатково покладаються завдання щодо: участі у боротьбі з ворожими диверсійно-розвідувальними групами на території України; організації збору, супроводження та охорони військовополонених; забезпечення дотримання комендантської години в гарнізонах; охорони військових об'єктів, військових містечок та їх населення, сприяння його евакуації; відновлення та підтримання порядку і дисципліни у військових частинах; контролю за рухом транспортних засобів і перевезенням вантажів Збройних Сил України (ст .3) [39].

VI. До основних завдань податкової міліції віднесено:

– запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері;

– запобігання і протидія корупції у контролюючих органах та виявлення її фактів;

– забезпечення безпеки діяльності працівників контролюючих органів, захисту їх від протиправних посягань, пов’язаних з виконанням службових обов’язків (ст. 348) [40].

З наведеного вище можна зробити висновок, що дані правоохоронні органи, безперечно, виконують свої завдання не ізольовано, а у взаємодії один з одним і хоча завдання вказаних правоохоронних органів спрямовані на захист прав, свобод та законних інтересів різноманітних суб'єктів від протиправних посягань, однак всі вони спрямовані на правоохорону [41, с. 584].

Також слід зазначити, що при розкритті напрямів діяльності правоохоронних органів допускається ототожнення понять «напрями діяльності» та «функції» правоохоронних органів, що, на нашу думку, є не допустимим. Так, за словами В.Т. Білоуса, ці категорії знаходяться у різних площинах і взаємодоповнюють загальну характеристику як організації, так і роботи правоохоронних органів. Якщо функції пов'язані із завданнями, які вирішують правоохоронні органи у боротьбі з правопорушеннями, то основні напрями визначають мету діяльності правоохоронних органів, що випливають із загальної правової політики держави [42, с. 202]. При цьому напрями діяльності правоохоронних органів одночасно відображають як поставлені перед ними загальні завдання, так і конкретні способи та форми їх реалізації [43, с. 380]. Тобто розглядаючи правоохорону як практичну реалізацію завдань держави, саме напрями діяльності правоохоронних органів мають визначати їх компетенцію, а не навпаки, що сприятиме більшій комплексності й послідовності правоохоронної діяльності.

Особливість правоохоронних органів полягає в тому, що вони займають окрему ланку в системі органів державної влади за ознакою професійної діяльності, і виконують важливі передбачені чинним законодавства завдання, які спрямовані на: 1) відновлення порушеного права; 2) покарання правопорушника, коли відновити порушене право неможливо (при здійсненні деяких злочинів проти особи); 3) відновлення порушеного права і одночасне покарання, коли можливість відновити порушене право є, але правопорушник заслуговує ще і покарання [44, с. 226]. На нашу думку, важливим при визначенні завдань правоохоронних органів робити акцент не лише на відновлювально-каральному аспекті їх діяльності, а й на попередженні, виявленні та припиненні злочинних діянь.

Зупинимося більш детально на дослідженні понятійно-категоріального апарату окресленого питання, оскільки правильне визначення та розмежування смислового навантаження термінів понятійного апарату є необхідною умовою правильності їх подальшого застосування у правових нормах. Так, думку про те, що попередження злочинності повинно мати пріоритет перед каральної політикою держави, висловив ще Платон у IV ст. до н. е. Це міркування дістало правової аргументації у працях юристів класичної школи кримінального права у XVIII ст., які заклали основу нової політики в боротьбі зі злочинністю. Сутність цієї політики зводиться до наступного: «мудрий законодавець попередить злочин, щоб не бути змушеним карати за нього» [45, с. 86]. Отже, ще з давніх часів існувала думка про те, що більш ефективним буде попередити протиправне діяння, ніж усунути його негативні наслідки.

За словами К.Л. Бугайчука, термін «попередження» доцільно застосовувати до окремих адміністративних проступків та їх груп. При цьому попереджати можна адміністративні проступки, які ще не вчинені, але можуть бути вчинені. Тому про профілактику адміністративних проступків можна говорити відповідно до всієї їх сукупності» [46, с. 114]. Слушним вважаємо твердження Є.В. Додіна, який зазначає, що попередження адміністративної деліктності повинно являти собою організовану державою діяльність формальних і неформальних формувань і окремих громадян, яка здійснюється на підставі і для виконання законів з метою викорінення причин та умов, які сприяють скоєнню адміністративних проступків, і забезпечують формування законослухняної поведінки громадян у сфері державного управління [47, с 72].

Більш ширший зміст у поняття «попередження» вкладають В. М. Кудрявцев та В. Є. Емінов, які розглядають його як багаторівневу систему заходів та суб'єктів, які здійснюють ці заходи, що спрямована на:

а) виявлення, усунення чи послаблення або нейтралізацію причин злочинності, окремих її видів, а також умов, що їм сприяють;

б) виявлення та усунення ситуацій на окремих територіях чи у певному середовищі, безпосередньо тих, що мотивують чи провокують вчинення злочинів;

в) виявлення у структурі населення груп підвищеного кримінального ризику та зниження цього ризику;

г) виявлення осіб, поведінка яких вказує на реальну можливість вчинення злочину, і надання стримувального та корекційного впливу, а у випадку необхідності – вплив на їх найближче оточення [48, с. 279–280].

В свою чергу, на думку В.В. Голіної, попередження правопорушень є сукупністю різноманітних видів діяльності в державі, спрямованої на істотне зниження рівня і характеру протиправних вчинків шляхом удосконалення суспільних відносин і усунення тим самим негативних явищ і процесів, що їх породжують або сприяють їм, а також недопущенням вчинення правопорушень на різних стадіях розвитку протиправної поведінки [49, с. 164-171].

Опрацювавши вищенаведені тлумачення, можна прийти до власного висновку, що попередження — це всеохоплююча категорія всіх спеціальних заходів, зі сторони суб'єктів попереджувальної діяльності щодо недопущення та мінімізації злочинного прояву. Попередження злочинів – це один із основних напрямів діяльності правоохоронних органів, що полягає у активних діях, які спрямовані на виявлення причин і умов вчинення злочинних правопорушень, вжиття необхідних заходів по їх нейтралізації, здійснення активного впливу на особу, діяння якої спрямовані на вчинення злочину (кримінологічна профілактика), спрямовані на запобігання вчинення злочинів, та їх припинення у разі розпочатої злочинної діяльності особи.

Щодо виявлення злочинних діянь, то на переконання С.Г. Міщенка, воно полягає в наступному: по-перше, виявленням доцільно охоплювати так зване розкриття злочину, тобто встановлення суб'єкта його вчинення; по-друге, виявленню підлягає не лише вчинений злочин, а й каране готування до нього та замах на його вчинення; по-третє, у сфері власне кримінальної юстиції мають залишатися лише процесуально унормовані засоби виявлення злочину [50, с. 10]. У процесі вияв-

лення розв'язують специфічні завдання, спрямовані на повне й швидке розкриття кожного протиправного діяння, розшук осіб, які їх вчинили, своєчасне притягнення до юридичної відповідальності. Тобто виявлення протиправних діянь — це процес, що розгортається в часі та просторі, в якому встановлюють, досліджують, оцінюють численні фактичні обставини, здійснюють цілеспрямовані пошукові, перевірочні, контрольні та правові дії [51, с. 33].

При дослідженні «припинення», як елемента функціонального завдання правоохоронного органу, необхідно звернутись до Нового тлумачного словника української мови в якому припинення розуміється як : «переривання якої-небудь дії», «процес, стан, що триває», «примушування кого-небудь перестати робити щось, поводити себе відповідно до встановленого порядку, не давати безчинствувати» [52, с. 717]. Під припиненням злочинів О.О. Юхно розуміє: «перешкодження продовженню розпочатого злочину та доведення його до завершення шляхом встановлення осіб, які намагались його вчинити, та прийняття до них заходів, у тому числі кримінально-правових, а також створення обстановки, яка виключає злочинну діяльність і надалі» [53, с. 17-18]. Слушною вважаємо думку В.В. Аброськіна та інших, які припинення злочину визначають як виявлення осіб, що намагаються вчинити злочин, тобто недопущення скоєння злочину на стадії замаху на нього, шляхом вжиття оперативно-розшукових заходів до конкретної особи або групи осіб з метою створення умов, що перешкоджають продовженню початого злочину. Способи припинення злочинів залежать від конкретних обставин і можуть бути самими різними: порушення кримінальної справи, затримання на місці злочину, застосування кримінально-процесуальних запобіжних заходів тощо [54, с.47]. Таким чином, «припинення» це певний триваючий процес, який представлений системою дій уповноважених органів. З такої ж позиції варто розглядати й «адміністративне припинення», що за своїм призначенням спрямоване, в першу чергу, на припинення протиправних дій та запобігання їх шкідливим наслідкам. Заходи, що до нього входять, передують заходам адміністративної відповідальності, забезпечують можливість їх застосування, хоча самі по собі такими не являються [55,

с. 128]. Припинення вчинення злочину означає здійснити низку конкретних заходів, які у своїй сукупності спрямовані на припинення (недопущення завершення задуманого, підготовленого, розпочатого) шляхом здійснення спеціальних заходів правоохоронних органів.

З наведеного зрозуміло, що напрямів діяльності правоохоронних органів є досить багато. Наприклад, О.І. Безпалова [56, с. 71] наголошує на тому, що в сфері правоохоронної діяльності здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів особи, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія злочинності, охорона державного кордону, розробка та реалізація державної міграційної політики. При цьому мета державної політики у правоохоронній сфері полягає у приведенні діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, вдосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

М.І. Мельник, М.І. Хавронюк до напрямів правоохоронної діяльності відносять профілактику правопорушень; захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб; ресоціалізацію; розгляд справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення; надання дозволів на здійснення певної діяльності; подання правової допомоги; аналітико-методична робота; інформування інших державних органів; видання нормативних актів; координація [16, с. 27-28]. В свою чергу, О.М Бандурка основними напрямами діяльності правоохоронних органів називає такі: прокурорський нагляд; досудове розслідування по кримінальних провадженнях; захист у кримінальних та цивільних справах та надання іншої юридичної допомоги; охорону громадського порядку і безпеки громадян; боротьбу із злочинністю [57, с. 6-8, 333]. Аналізуючи висловлену думку, О.В. Соколенко наголошу на певних її недоліках [58, с. 71]: по-перше, виокремлюючи прокурорський нагляд, правильно виділяти й інші різновиди правоохоронної контрольно-наглядової діяльності за виконанням законів; по-

друге, діяльність правоохоронних спрямована на охорону та захист прав громадян і правопорядку не лише від злочинів, але й інших правопорушень, тому досудове слідство у кримінальних справах як напрямок правоохорони доцільно доповнити ще й адміністративним провадженням.

За словами Я.І. Карапейчика, різним видам діяльності правоохоронних органів властива одна спеціальна ознака. Вона полягає в тому, що охорона прав фізичної чи юридичної особи здійснюється шляхом застосування публічно встановлених процедур. Як охоронний інструмент держави правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням і реалізації юридичної відповідальності [59, с. 453].

Однією з підстав диференціації напрямків діяльності правоохоронних органів можна виділити функціональний критерій, поділяючи правоохоронну діяльність на відповідні функціональні напрямки. З одного боку, кара законодавчо не є метою адміністративних стягнень (які безпосередньо застосовує більшість правоохоронних органів), а становить мету кримінальних покарань (які застосовує лише суд). З іншого боку, будь-які заходи юридичної відповідальності як своєрідний акт відплати з боку держави, виражений у несприятливих особистісних чи майнових наслідках для правопорушника, мають у собі в тому числі й репресивно-каральну складову. Разом з тим слід зважати, що кара завжди наділена певною правовиховною роллю, а тому й каральна функція правоохоронної діяльності невід'ємна від її виховної функції, що мають взаємний характер й поєднуються у застосуванні в процесі правоохоронної діяльності заходів юридичної відповідальності. Таким чином, інтерпретуючи функції правоохоронної діяльності відповідно до її напрямків, необхідно констатувати неможливість і неприйнятність виділення окремого «карального» напрямку діяльності правоохоронних органів, що розуміється як одна із складових виховного напрямку правоохоронної діяльності.

При цьому, як зазначалося, виховання, у свою чергу, має безпосереднє відношення до попередження правопорушень, адже вплив на

суб'єктивні детермінанти (зокрема особу правопорушника й інших осіб) має не менше значення в їх запобіганні, аніж подолання об'єктивних причин і умов порушень правопорядку й прав громадян. До того ж, виховання (у тому числі виправлення правопорушників) може бути лише тоді максимально ефективним, коли воно логічно поєднане із іншими заходами усунення, подолання, мінімізації та нейтралізації негативних факторів таких правопорушень. У зв'язку з цим більш виваженим є об'єднання карального, виховного й профілактичного сегменту у єдиний інтегративний попереджувальний напрямок діяльності правоохоронних органів [58, с. 71-72].

Таким чином, зміст діяльності правоохоронних органів проявляється в наступному: для одних така діяльність – це лише те, що робиться компетентними державними органами у сфері боротьби із злочинами; для інших – це боротьба із злочинами та іншими правопорушеннями; для третіх – це підтримка громадського порядку (патрулювання в громадських місцях, контроль за правильним проведенням масових заходів – демонстрацій, мітингів та ін.). Проте сфера охорони прав значно ширша, ніж сфера боротьби зі злочинністю або порушеннями громадського порядку. Тому потрібно не забувати, що не в меншій мірі неприпустимими є також всі інші прояви протиправності, спроби недозволено обмежувати, зловмисно ущемляти або зменшувати будь-які права та законні інтереси, кому б вони не належали – громадянинові, іноземцеві, особі без громадянства, якійсь посадовій особі, державній або недержавній організації. Все це повинно присікатися не менш рішуче, ніж злочини або порушення порядку в громадських місцях, а його негативні наслідки – усуватися або виправлятися [60, с. 10]. Іншими словами, якщо не враховувати вищезазначене, діяльність правоохоронних органів, яка заснована на принципах законності та правопорядку, буде лише декларацією.

1.3 Система правоохоронних органів в Україні

Демократизація українського суспільства, перехід до ринкової моделі правовідносин призвели до необхідності реорганізації та удосконалення системи правоохоронних органів нашої держави. При цьому з метою реалізації обов'язку державних інституцій щодо дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина держава встановлює і розвиває відповідні гарантії, створює юридичні механізми їх забезпечення, а також передбачає відповідні засоби захисту порушених прав і свобод людини. Найбільш значуща сукупність таких засобів і механізмів спрямована на охорону законності і правопорядку, забезпечення безпеки, захист прав і свобод людини, боротьбу зі злочинністю, що є прерогативою державної діяльності, яка реалізується через систему правоохоронних органів України.

Відомо, що правоохоронні органи спеціально створюються для виконання правоохоронної діяльності та наділені відповідними повноваженнями, функціями та компетенцією. Вони є незалежними один від одного й утворюють єдину систему, системоутворюючим фактором якої є пріоритетне завдання, що полягає у забезпеченні законності та правопорядку. Реалізація зазначеного важливого завдання забезпечується на основі здійснення в правоохоронній діяльності ряду соціально-правових та організаційних принципів. При цьому дотримання цих принципів дозволяє використовувати в практичній діяльності оптимальні варіанти структур і функціонування правоохоронних органів, раціонально розподіляти компетенцію суб’єктів діяльності, здійснювати дієвий контроль за дотриманням законності [61, с. 7-14].

На сьогоднішній день проблема однозначного трактування понять «система правоохоронних органів», «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» є однією із найбільш дискусійних в юридичній науці. З цього приводу О.А. Троянський окремо наголошує, що така ситуація негативно впливає на діяльність цих органів, оскільки безпосереднім чином стосується правового регулювання компетенції таких органів, правового і соціального статусу їх працівників [62, с. 12]. Крім того, до теперішнього часу невирішеним залишається питання

визначення критерію, за яким той чи інший державний орган можна віднести до правоохоронного, ознак та функцій правоохоронного органу, а також місця та значення правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні [30, с. 145]. Вказане свідчить про відсутність узгодженої державної правоохоронної політики та комплексного перспективного планування побудови правоохоронної системи в Україні. До того ж, саме науко-теоретичне забезпечення інституту правоохоронних органів так само в значній мірі характеризується неоднозначність розуміння сутності та співвідношення правоохоронної системи та системи правоохоронних органів [63, с. 699]. Таким чином, своєчасність та актуальність дослідження окресленої проблематики виявляється у визначенні організаційної та функціональної побудови системи правоохоронних органів на сучасному етапі їх реформування, а також приведення цієї структури до міжнародно-правових стандартів правоохоронної діяльності.

Важливого значення при з'ясуванні системи правоохоронних органів України набуває порядок висвітлення окремих понять та категорій, що охоплюються її змістом. Термін «система» позначає як реальні, так і абстрактні об'єкти і широко використовується для утворення інших понять, наприклад, політична система, правоохоронна система, система правоохоронних органів та ін. У системному аналізі використовують різні визначення поняття «система». Зокрема, на переконання Ю.П. Сурміна, система – це певна кількість функціональних елементів та відносин між ними, виділених із середовища з конкретною метою в межах визначеного часового інтервалу [64, с. 38]. За М.З. Згуровським, система є відображенням у свідомості суб'єкта (дослідника, спостерігача) властивостей об'єктів та їх відносин у вирішенні завдання дослідження, пізнання [65, с. 128]. В свою чергу, Я.Г. Братівник розглядає систему як: по-перше, множина об'єктів з їх властивостями та відношеннями між ними – приводить до побудови системи технологій, яка поділяє систему на елементи, розглядає властивості цих елементів та їх взаємозв'язок, тобто система є сукупністю взаємопов'язаних елементів; по-друге, деякий цілісний об'єкт, що є комплексом взаємопов'язаних елементів, який вбудований у деяке середовище (надсис-

тему) – приводить до необхідності визнання цілісності системи технологій як важливої властивості системи [66, с. 271-272].

В юридичній літературі зустрічаються різні визначення поняття «система правоохоронних органів» та «правоохоронна система». Так, В.В. Копєйчиков зазначає, що правоохоронна система охоплює всю сукупність державно-правових засобів, способів і гарантій, що забезпечують охорону й захист людини і громадянина від протиправних діянь, а саме: об'єкти й мету правоохорони; суб'єктів правоохорони; правоохоронну діяльність [67, с. 109]. У той же час, на думку О.Л. Соколенка [68, с. 144-145], система правоохоронних органів відображає перш за все саме інституціональний аспект правоохоронної діяльності, існування й функціонування якого неможливе поза зв'язком із іншими елементами організації правоохорони, зокрема, нормативно-правовим забезпеченням побудови системи таких правоохоронних органів і реалізації ними відповідної правоохоронної діяльності. Адже лише єдність та пов'язаність правового регулювання суспільних відносин у сфері правоохорони, організації правоохоронних органів і практично здійснюваної ними правоохоронної діяльності в умовах демократичної соціальної правової держави може розглядатися як єдино прийнятний й конструктивний спосіб організації правоохорони.

При цьому, зважаючи на різноплановість суспільних відносин у правоохоронній сфері, більш повно й обґрунтовано необхідно розглядати зазначену нормативну підсистему в якості не тільки одних охоронних, але також і регулятивних правових норм – взагалі як правові засади організації правоохоронних органів і здійснення ними правоохоронної діяльності.

В свою чергу, В.І. Осадчий виділяє правоохоронні органи, виходячи з основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності. Тобто для виконання функцій останньої існують конкретні органи, які відповідно і називаються правоохоронними [60, с. 73]. Деякі автори пропонують розглядати дефініцію «система правоохоронних органів» з двох позицій: по-перше, у широкому розумінні – всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку; по-друге, у вузькому – державні органи,

спеціально створені для забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання правопорушників: суд, органи юстиції, прокуратури, органи внутрішніх справ, безпеки [2, с. 53]. Також І.В. Бондаренко відстоює позицію, що на відміну від інших державних органів система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови (наприклад, як система органів виконавчої влади), а є цілісною сукупністю, системоутворюючим чинником якої виступає не структурний, а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність [69, с. 9]. Тобто автор наголошує на функціональній спрямованості правоохоронних органів.

На нашу думку, досить прийнятним є визначення, наведене О.В. Тюріною, яка вважає, що система правоохоронних органів – це цілісна сукупність спеціалізованих органів держави, до основного призначення яких відноситься охорона і захист основних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також інших суб'єктів права [70, с. 4]. За словами О.С. Семерак та І.О. Семерак, система правоохоронних органів являє собою сукупність правоохоронних органів, існуючих в державі, взаємопов'язаних між собою і розташованих у певній послідовності відповідно до виконуваних ними функцій [71, с. 136]. Однак наведене трактування має певні недоліки. Незрозуміло, що автор має на увазі, говорячи про органи, розташованих у певній послідовності. Так, віднесення того чи іншого органу до правоохоронного не означає позбавлення його незалежності і підпорядкування іншим однорідним органам. Наприклад, факт віднесення органів внутрішніх справ до правоохоронних не повинен вести до їх залежності від органів прокуратури (наприклад, при здійсненні координаційної діяльності).

Виходячи з наведених вище визначень, під системою правоохоронних органів необхідно розуміти сукупність спеціалізованих державних органів, об'єднаних за функціональним критерієм, які у взаємодії здійснюють охорону та захист основоположних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями [72, с. 31].

В.В. Ковальська основними ознаками системи правоохоронних органів називає такі:

а) єдність принципів організації й діяльності, закріплених у Конституції України та законах України;

б) складна структурованість системи правоохоронних органів держави визначає місце в ній різних видів і груп (підсистем) державних органів і недержавних організацій (органи місцевого самоврядування, громадські організації), їх співвідношення і взаємозв'язки, які є динамічними утвореннями, що постійно розвиваються;

в) система правоохоронних органів держави нерозривно пов'язана з правоохоронними функціями держави, між ними існує тісний зворотний зв'язок.

Функції сучасної держави у сфері правопорядку реалізуються за допомогою системи правоохоронних органів, разом із тим саме від названих функцій залежить структура системи правоохоронних органів – вони безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст їх діяльності [73, с. 98].

В свою чергу, А.М. Куліш зазначає, що система правоохоронних органів – це стала єдність її елементів, цілісності зв’язків елементів із цілим, яка містить у собі три основні підсистеми:

1) нормативну (регулятивну) – правові норми і принципи, що регулюють відносини між суб’єктами правоохорони, які знаходять свій вияв у правових актах, що регулюють діяльність правоохоронних органів;

2) інституціональну, яку складають правоохоронні органи, для яких правоохоронна діяльність є основним завданням, а також об’єкти правоохоронного впливу;

3) функціональну, яка включає діяльність правоохоронних органів, взаємодію та координацію між структурно різними правоохоронними органами [74, с. 7].

Враховуючи все вищезазначене, до основних характерних рис системи правоохоронних органів належить: по-перше, ієрархічність побудови з наявністю підсистем; по-друге, спрямованість їх діяльності визначається метою, завданнями, функціями та методами; по-третє,

відносна самостійність; по-четверте, наявність субординаційних та координаційних зв'язків; по-п'яте, метою діяльності є підтримання законності та боротьба з правопорушеннями.

Система правоохоронних органів, на думку В.М. Момота, характеризується такими положеннями: наявністю елементів (підсистем); субординаційними і координаційними зв'язками підсистем; цілісністю та якісною своєрідністю; відносною самостійністю тощо. При виконанні своїх функціональних завдань система правоохоронних органів вступає в управлінські й організаційні відносини (як внутрішньо-системні, так і зовнішні) з різними елементами державних структур. Ці відносини можуть бути як вертикальними (влада – підпорядкування), так і горизонтальними (співробітництво – погодження), але обов'язково законодавчо визначені [75, с. 21]. Тобто для усвідомленого розуміння організації й діяльності правоохоронних органів важливого значення набуває засвоєння законодавчої та нормативно-правової бази, яка закріплює загальний правовий статус, функції, завдання цих органів як у цілому, так і окремих їх інституцій. Засвоєння основ організації й функцій правоохоронних органів вимагає вивчення значної кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Відповідно до існуючої в нашій державі юридичної доктрини правові акти мають певну структурну побудову (ієрархію), притаманну романо-германській правовій сім'ї. На вершині цієї структури розміщується Конституція України, яка має найвищу юридичну силу. Вона приймається з дотриманням особливої процедури і вирішує вузлові питання державного і громадського життя, в тому числі організації і діяльності правоохоронних органів. Усі закони та інші нормативно-правові акти повинні точно відповідати конституційним положенням. Внесення змін і доповнень до Конституції України також передбачає особливу процедуру, що є запорукою і гарантією її відносної стабільності [76, с. 17]. Проте, як уже зазначалося, існуюча вітчизняна нормативно-правова база не має в своєму арсеналі єдиного законодавчого акту або іншого документа, в якому чітко було б прописано як визначення системи правоохоронних органів, так і повний перелік органів, які належать до цієї системи.

Наприклад, органи досудового розслідування є правоохоронними органами відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [77], тобто це органи внутрішніх справ; органи служби безпеки; прикордонні війська з оперативно-розшукової роботи; оперативне забезпечення охорони Управління державної охорони; оперативні підрозділи органів доходів і зборів; оперативні підрозділи органів і установ Державного департаменту України з питань виконання покарань та ін. До числа правоохоронних органів Закон України «Про прокуратуру» відносить органи внутрішніх справ, органи служби безпеки, органи податкової міліції, органи митної служби, Військову службу правопорядку у ЗС України (ст. 10) [34].

Відзначимо, що чинне законодавство чітко не встановлює приналежність органів Державної фіскальної служби України до правоохоронних органів, у той же час, в її складі функціонують структури податкової міліції, основним напрямком діяльності якої згідно ст. 348 Податкового кодексу України від 02.12.2010 року [40] є контроль за додержанням податкового законодавства, а також виконання оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та охоронної функції, що серед іншого виявляється в запобіганні, розкритті та розслідуванні відповідних категорій правопорушень, розшуку осіб, які переховуються від слідства та суду тощо. Аналогічне випливає й з положень ч. 3 ст. 216 КПК України від 13.04.2012 року [78], за якими слідчі органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, уповноважуються здійснювати досудове розслідування відповідних категорій злочинів. Усе це свідчить про правоохоронну спеціалізацію податкової міліції, що хоч і не є самостійним органом державної влади, проте як його складова виконує функції правоохоронного органу.

Найбільш розширений перелік суб'єктів правоохоронних органів міститься в Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», в ст. 2 якого зазначено, що правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори,

органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони. Однак зміст наведеної статті вказує на невичерпний перелік правоохоронних органів «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [79]. Проте необхідно зробити деяке застереження, оскільки в зазначеній вище статті, в іншому законодавстві, яке регулює діяльність правоохоронних органів, в законодавсті у сфері оподаткування та ін., з вживається термін «органи доходів та зборів». Проте слід зауважити, що дане поняття не є актуальним у зв'язку з тим, що Міністерство доходів і зборів було реорганізовано шляхом перетворення його у Державну фіскальну службу України, яка підпорядковується Міністерству фінансів України. Тому в подальшому, в процесі нашого дослідження, під час використання та застосування положень чинного законодавства України у досліджуваній сфері, там, де мова йтиме про органи доходів і зборів, необхідно розуміти контролюючі органи державної фіскальної служби.

З цього приводу доречно зазначив народний депутат України першого скликання В.М. Слесаренко, що члени робочої групи, які готували законопроект, не робили своїм завданням дати універсальне визначення або вичерпний перелік правоохоронних органів, а перелік останніх зробили лише стосовно до мети цього закону; хоча вони ввели до нього тільки десять систем, працівники яких діють у зоні підвищеного ризику і значно частіше за інших зазнають незаконного тиску, погроз і насильства, але вказали й на те, що правоохоронними можуть визнаватись інші органи, які здійснюють правоохоронні функції [80].

Аналізуючи положення цього Закону, І.М. Паньонко зазначає, що логічно зарахувати до правоохоронних органів саме ті, які у своїй постійній діяльності і за змістом основних завдань виконують функції охорони порушених прав і правозастосування щодо їх відновлення. Однак і таке закріплення здається перебільшеним. За таким критерієм до переліку правоохоронних можна зарахувати усі органи, у діяльності яких закріплені ці функції [81, с. 196]. В свою чергу, С.В. Ромашов робить висновок, що перелік правоохоронних органів, який закріплений у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», є неповним, оскільки не враховані деякі державні

органи (зокрема, суди), а також громадські об'єднання, які в тому чи іншому ступені також здійснюють правоохоронні функції. На думку автора, до правоохоронних органів варто віднести: Міністерство юстиції, нотаріат, Раду національної безпеки і оборони України, адвокатуру тощо [82, с. 8].

Однак положення даного Закону та висловлені міркування С.В. Ромашова суперечать наступним нормативно-правовим актам: ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України» – Служба безпеки України взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними та митними органами України ... [37]; ч. 2 ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» – санкції, зазначені у цій статті, застосовуються центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики за поданням органів доходів і зборів та контрольно-ревізійної служб, правоохоронних органів, органів Антимонопольного комітету України, національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків ф»інансових послуг, та Національного банку України або за рішенням суду [83].

Одним із основних завдань Антимонопольного комітету України є здійснення державного контролю за: дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій (ст. 3) [84],

З приводу окресленої проблематики існують суперечності в нормах Законів України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [85] та «Про основи національної безпеки України» [86]. Так, якщо у першому з них правоохоронними органами є «державні органи», які здійснюють відповідно до «законодавства» «правозастосовні або правоохоронні» функції, то у другому такими органами названі вже «органи державної влади», що здійснюють відповідно до «Конституції і законів України» «правоохоронні» функції. Зазначене безпосередньо виявляє неодно-

значність розуміння інституту правоохоронних органів та сутності виконуваних ними повноважень, що екстраполюється й на законодавчому регулюванні статусу правоохоронних органів, яке, перш за все, мало би фіксувати їхню приналежність до системи правоохоронних органів.

Необхідно також звернути свою увагу на законодавчу класифікацію державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, яка передбачена у ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» зазначено, що систему державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, становлять: а) спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи: спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України; спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України; б) державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій: органи внутрішніх справ України і Служби безпеки України; органи прокуратури України; органи доходів та зборів і органи Державної прикордонної служби України; органи державної контрольно-ревізійної служби; органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України [87]. На думку О.М Музичука [88, с. 180], кожен із згадуваних у цій статті органів є правоохоронним, оскільки вони створені з метою протидії різним видам злочинності.

Також відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру:

– центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

– територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

– Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони;

– органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини;

– розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (ст. 6).

При цьому на державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні (ст. 1) [89].

Чіткого розуміння щодо системи правоохоронних органів України не наведено також у підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, у 2000 році було прийнято Указ Президента України «Про Управління по роботі правоохоронних органів» [90], однак в ньому не визначено перелік правоохоронних органів, на яких поширюється цей документ. В іншому Указі Президента України «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах» [91] зазначено, що даний нормативний акт спрямований на запобігання проявам корупції в судах та правоохоронних органах, попередження прихованого впливу на їх діяльність, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері запобігання корупції. Тобто і тут відсутня структура правоохоронних органів. Спільним Наказом МВС України та Центрального управління СБ України «Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю» визначено, що правоохоронними органами є органи внутрішніх справ України та Служби безпеки України, основними напрямами взаємодії між якими є:

– стратегічний – організація реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, усунення причин і умов її існування, удосконалення правової бази боротьби з організованою злочинністю.

– тактичний – виявлення, документування й припинення діяльності організованих злочинних груп, злочинних організацій, попередження, розкриття й розслідування вчинених ними злочинів, розшук,

затримання учасників організованих злочинних формувань, відшкодування збитків державі, фізичним та юридичним особам[92].

У теорії права питання про визначення суб'єктного складу правоохоронних органів також є дискусійним. Наприклад, на переконання С.В. Білозьорова, до правоохоронних органів потрібно зарахувати такі державні органи, виконання якими однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальними в їх діяльності, через це потребують специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників яких законодавством пред'являються спеціальні вимоги і працівники яких, з метою ефективного виконання своїх обов'язків відповідно до законодавства наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки належності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому захисту [93, с. 15]. М.І. Мельник та М.І. Хавронюк правоохоронними органами визначають ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, здійснюють боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права (суди, органи прокуратури, міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління Державної охорони, Прикордонних військ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, дізнання Державної митної служби, дізнання Державного пожежного нагляду, Державного департаменту з питань виконання покарань [16, с. 31-32].

А.М. Кучук вважає, що для віднесення тих чи інших органів до системи правоохоронних необхідно щоб:

(а) діяльність цих органів містила всі ознаки, що притаманні правоохоронній діяльності та відповідала принципам правоохорони;

(б) ці органи мають здійснювати функції та виконувати завдання, що покладені суспільством та державою на суб'єктів правоохоронної діяльності;

(в) питома вага правоохоронної діяльності в загальному об'ємі діяльності таких органів була досить вагомою (для правоохоронних органів та організацій ця діяльність є як способом існування, так і формою відображення їхнього соціального призначення);

(г) ці органи були наділені державно-владними повноваженнями та, відповідно, правом застосовування державного примусу [13, с. 134].

К.Ю. Мельник усі структурні утворення, які так чи інакше задіяні у правоохороні, поділяє на три групи

1) власне правоохоронні органи, відносячи до них: суди, прокуратуру, органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Управління державної охорони України;

2) органи (підрозділи) та посадові особи, однією з цілей функціонування яких є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, відносячи до них: Державну податкову службу, Державну митну службу, Державну лісову охорону, Державну екологічну інспекцію, Державну пожежну охорону, капітанів морських суден, що перебувають у далекому плаванні, тощо);

3) органи та організації, які сприяють правоохороні, відносячи до них адвокатуру, нотаріат, приватні детективні і охоронні служби, недержавні органи охорони громадського порядку [94, с. 110].

Щодо місця судів в системі правоохоронних органів, то з приводу цього у вчених немає одностайної думки. Так В.І. Осадчий зазначає, що у науковій літературі висловлюється думка про не належності судів до правоохоронних органів. Суди повинні бути незалежними від органів прокуратури, внутрішніх справ. Проте автори не погоджуються з наведеними висловлюваннями і аргументують це наступним:

1) віднесення того або іншого органу до числа правоохоронних аж ніяк не означає позбавлення його незалежності та підпорядкування іншим однорідним органам;

2) виключення судів з числа правоохоронних неминуче призведе до заперечення того, що вони уповноважені та повинні займатися охороною права. Заперечення того, що суди є правоохоронними органами, тобто органами, що охороняють (захищають) право, суперечить визнаному положенню про те, що суд – найкращий засіб захисту прав і свобод людини і громадянина;

3) виключення судів з числа правоохоронних органів – результат зазначеного спрощеного розуміння сутності правоохоронної діяльності [60, с. 74].

Ми притримуємось підходу, що все ж таки діяльність суду не потрібно зводити до суто правоохоронної, враховуючи навіть те, що він здійснює захист прав і свобод людини, адже суд це самостійна ланка в системі державних органів, який повинен бути незалежним, неупередженим і основне завдання якого полягає у здійсненні правосуддя.

На підтвердження нашої думки наводимо Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-XII [79], де навіть в самій назві Закону розмежовуються такі поняття як суд і правоохоронні органи. Так відповідно до ч. 1 ст. 2 вищевказаного Закону правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

В науковій літературі існує думка про те, що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини також відносить до системи правоохоронних органів. Так, за словами М.П. Гетьманчука, діяльність омбудсмена безпосередньо спрямована на охорону прав і свобод людини, на інформування громадян про порушення їхніх прав органами влади, посадовими особами. Особливістю інституту є поєднання рис інституту держави й інституту громадянського суспільства. Необхідність його утворення зумовлена потребою в додаткових механізмах захисту прав і свобод людини й громадянина [95, с. 219]. Пріоритетною функцією Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є здійснення легітимного парламентського контролю за дотриманням конституційних прав та свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України в межах повноважень. Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини», діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод [96]. Тобто, інститут Уповноваженого Верховної Ради є субсидіарним (додатковим) щодо інших правозахисних механізмів засобом захисту прав і свобод людини та громадянина, однак даний інститут не входить до системи правоохоронних органів України.

Серед недержавних правоохоронних органів А.Ю. Олійник виділяє такі:

а) правоохоронні органи місцевого самоврядування;

б) корпорації, фірми, бюро, інші організації, що надають правоохоронні послуги усім зацікавленим державним та приватним закладам, організаціям і окремим особам;

в) внутрішні «служби безпеки», що створюються промисловими кампаніями, фірмами та підприємницькими товариствами;

г) організації по охороні комерційної та службової таємниць;

д) структури для забезпечення діяльності в умовах конкуренції;

е) фізичні і юридичні особи по здійсненню окремих видів охоронних функцій;

є) адвокатура [97, с. 418].

Вважаємо, такий висновок не обґрунтованим. Хоча адвокатура, приватні охоронні та детективні служби відіграють значну роль в захисті інтересів громадян та організацій, проте вони не володіють тими ознаками, які були вказані вище, і, в першу чергу, не мають права застосовувати заходи примусу. Зрозуміло також, що органи державної виконавчої служби, судової експертизи, нотаріату, адвокатури, які підпорядковані Мін'юсту, як і саме Міністерство, не мають повноважень щодо виконання правоохоронних функцій. Проте з іншого боку, діяльність Міністерства юстиції і адвокатури безпосередньо пов'язана з діяльністю правоохоронних органів.

Отже, інституції як державної, так і недержавної приналежності за наявності інших необхідних ознак можуть набути правоохоронну властивість лише у разі наявності у них певних нормативно визначених

правоохоронних повноважень. При цьому визначальним є й те, що недержавні за своєю природою інституції можуть набувати правоохоронних повноважень виключно правовим шляхом, а здійснювати їх у межах і у спосіб, що визначаються державою в цілях реалізації її правоохоронної функції. Інакше кажучи, правоохоронна діяльність «недержавних» правоохоронних «органів» без участі держави не лише неможлива у правовому та організаційному сенсі, але й взагалі була би позбавлена своєї функціональної основи – правоохоронної функції держави (що невід'ємна від держави) як комплексного цілісного пріоритетного напрямку державної політики, спрямованого на забезпечення охорони й захисту основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку [98, с. 249].

Як підсумок зазначимо, що визначення правової природи системи правоохоронних органів України має такі особливості:

По-перше, як у чинному законодавстві, так і юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення структури правоохоронних органів, що значно ускладнює правозастосовчу діяльність.

По-друге, віднесення судів до правоохоронних органів не є виправданим, оскільки в законодавстві України існує чітке відмежування даних державних інституцій один від одного (наприклад, Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів»).

По-третє, одним із ефективних способів розмежування правоохоронних органів від інших органів державної влади є виокремлення переліку основних ознак правоохоронних органів і їх комплексне застосування в процесі визначення характеру діяльності конкретного державного органу. Перелік таких ознак нами був досліджений вище у монографічній роботі.

Таким чином, аналіз чинного національного законодавства, в якому згадується дефініція «правоохоронні органи», не дає нам чіткого уявлення про те, хто саме входить до системи правоохоронних органі. У зв'язку з цим назріла об'єктивна необхідність у прийнятті комплексного нормативного акту, який носив би назву «Про організаційні та

функціональні засади діяльності правоохоронних органів України». В цьому нормативному акті до числа правоохоронних органів слід віднести: органи прокуратури, Службу безпеки України, органи внутрішніх справ, митні органи, Державну прикордонну службу, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Управління державної охорони. Цей перелік, на думку автора, є вичерпним. Всі інші державні та недержавні органи, займаються швидше не правоохоронною, а правозастосовною діяльністю.

1.4 Місце та значення правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні

В Основному Законі нашої держави закріплені положення про те, що утвердження і забезпечення прав та свобод людини, а також захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її державної, економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави. Належна реалізація цих функцій є основою для подальшої розбудови України як незалежної, суверенної, демократичної, соціальної, правової держави. І невід'ємною складовою державного механізму забезпечення реалізації цих функцій є діяльність правоохоронних органів, функціонування яких повинно відповідати найвищим соціальним та правовим стандартам, які існують в суспільстві та державі [99, с. 48]. В цьому контексті актуальним є встановлення місця та значення правоохоронних органів України в системі органів виконавчої влади нашої держави.

Швидкий процес входження України в ринкову економіку зумовив нові якісні зміни у всіх сферах суспільного життя. В сукупності цих нових процесів помітно виявилися явища негативного характеру, що закономірно відповідає перехідним станам суспільного розвитку. Різко загострилася криміногенна обстановка, масового характеру почали набувати прояви різних форм соціальних відхилень негативної спрямованості, соціальних інститутів, що істотно затрудняють функціонування. Як інструмент політичної влади щодо забезпечення внутрішньої

безпеки особи, суспільства і держави, правоохоронні органи є різновидом соціальної організації в системі виконавчої влади, центральною ланкою забезпечення правопорядку і боротьби із злочинністю [100, с. 75].

Визначення статусу правоохоронних органів пов'язується насамперед з необхідністю аналізу місця цих органів у механізмі держави. Це зумовлюється тим, що:

- правоохоронні органи створюються державою;
- вони мають повноваження владного характеру;
- вони характеризуються наявністю визначеного статусу;
- певним чином взаємодіють з іншими державно-владними структурами;
- їх повноваження охороняються державою;
- їх діяльність націлена на охорону та забезпечення інтересів суб'єктів суспільних відносин, і перш за все, держави [101, с. 62]. При цьому ефективна реалізація правоохоронними органами своїх завдань, функцій та повноважень пов'язується з необхідністю віднесення їх до певної системи органів державної влади.

Історія розвитку конституційно-правових засад організації та діяльності правоохоронних органів від Основного Закону 1919 р. до Конституції УРСР 1978 року свідчить про те, що останні були провідною силовою структурою, яка стояла на варті інтересів держави та забезпечувала стабільність правлячого авторитарного режиму. Так, характерними особливостями правової основи їх діяльності були: незначна кількість законів; гіпертрофована роль відомчих нормативно-правових актів; ідеологічне нашарування; прогалини в законодавстві у регулюванні важливих питань розвитку суспільства і держави; практика розширеного тлумачення закону [102, с. 24].

Слід відмітити, що система правоохоронних органів має складну, багаторівневу структуру, вона багатогранна. Тому цілком закономірно, що визначення ролі і місця правоохоронних органів в системі виконавчої влади, аналіз вихідних позицій, з яких починається процес їх якісних перетворень, причин тих, що їх зумовили, а також самого ходу впровадження нововведень стають сьогодні предметом аналізу фахів-

ців в області теорії управління, адміністративного права, теорії та історії держави і права, а також філософії, соціології, політології. Зокрема, окреслена проблематика стала предметом дослідження таких вчених як О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Ю.М. Грошевого, В.С. Журавського, Р.А. Калюжного, В.В. Коваленка, В.І. Олефіра, Н.М. Оніщенка, В.П. Пєткова, Т.О. Проценка, В.В. Сухоноса, О.Г. Фролова, В.К. Шкарупи, О.Н. Ярмиша та ін. Однак окремі питання щодо визначення ролі і місця правоохоронних органів в системі виконавчої влади залишаються невирішеними й дотепер.

В країнах з демократичним політичним режимом, до яких належить і Україна, формування та розвиток правоохоронної системи відбувається на засадах поваги до громадянських прав і свобод, визнання політичного і економічного плюралізму, усвідомлення відповідальності за забезпечення законності і правопорядку. Досить часто в таких державах управління правоохоронною сферою будується на засадах децентралізації, що дає можливість регіональним органам державної влади і органам місцевого самоврядування при визначенні основних напрямків діяльності правоохоронних органів враховувати місцеву специфіку та максимально наближати органів внутрішніх справ до потреб населення. Положення правоохоронних органів в системі державних органів влади обумовлено розмежуванням компетенції і повноважень між судовою владою і органами виконавчої влади. Функції визначення вини особи і застосування репресивних заходів належать виключно судовим інстанціям, а система правоохоронних органів, як інститут виконавчої влади, повинна забезпечувати для цього необхідні умови. Таким чином, діяльність правоохоронних органів у правовій державі має підпорядкований, підлеглий характер.

Крім того, будучи компонентом виконавчої влади та водночас залишаючись самостійним державним інститутом, наділеним специфічною компетенцією і владними повноваженнями, що поширюються на організаційно не підпорядковані їй суб'єкти, правоохоронні органи займають особливе місце в механізмі держави. Таке положення зумовлюється низкою чинників, а саме: широким спектром виконуваних ними завдань, багаточисельністю, досить високим рівнем мілітариза-

ції, значним обсягом повноважень особового складу тощо [103, с. 54]. Проте одностайної думки щодо належності правоохоронних органів до виконавчої влади немає. Так, одні вчені вважають, що правоохоронні органи це окрема система, яка існує поза виконавчою владою, інші відносять правоохоронні органи частково до виконавчої, частково до судової влади.

Слушною вважаємо думку В.М. Висоцького, яка полягає в тому, що класичний поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову влади потребує свого переосмислення в умовах сучасного розвитку державності, що пов'язується вченим із необхідністю створення нових гілок влади – президентської, контрольно-наглядової, правоохоронної тощо [104, с. 147].

Так, А.М. Колодій з приводу поділу державної влади стверджує, що ідеального, істинного поділу влад, типового для усіх структур організації державної влади, немає і бути не може, як немає і не може бути ідеальної структури і юридичного оформлення на конституційному рівні. В сучасній конституційній практиці вважається важливим, щоб даний принцип знаходив своє відображення в реальній конструкції механізму здійснення державної влади, ефективність якого обумовлюється як безпосереднім процесом формування, так і функціонування [105, с. 16-19]. Продовжуючи зазначену вище думку, слід зауважити, що «класична» тріада гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – не охоплює вичерпно всіх існуючих видів державних органів. Адже доктрина «поділу влади» будується на деяких узагальненнях, найбільш типових функціях державної влади, тоді як реальна система органів держави обумовлюється не тільки цим фактором, а ще й іншим – змістом більш конкретних функцій та компетенцій, що випливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни [106, с. 125]. Однією з таких життєво важливих потреб будь-якого суспільства є потреба в захищеності та безпеці його прав і інтересів як в цілому, так і окремої особи. У зв'язку з тим, що злочинність, як соціальне явище має відносну самостійність, то відповідно форми, методи і способи боротьби з нею мають специфічний характер. Це, в свою чергу, вима-

гає створення і функціонування особливих державних структур, що мають відповідні повноваження [107, с. 18].

Безумовно, наведені точки зору окремих фахівців на дану проблему мають право на існування та заслуговують на відповідну увагу. Проте, на думку О.В. Ільченка, з яким ми погоджуємося, виділення правоохоронних органів у самостійну структурну ланку в державному механізмі було б доречним в антидемократичній державі, про що яскраво свідчить минуле нашої держави. Якщо ж говорити про рух України в напрямі її становлення як високорозвиненої європейської держави, головним пріоритетом діяльності якої повинно стати слугування народу та національним інтересам, то правоохоронні органи як складова частина державної виконавчої влади набувають принципово нового призначення [108, с. 98].

Вихідне і заключне призначення державної діяльності полягає в забезпеченні впливу держави на різноманітні сфери суспільних відносин, а саме: елементи економічної інфраструктури (грошову систему, фінансову систему, податкову систему, митну систему, банківську систему тощо); політичну систему (систему органів державної влади, виборчу систему, систему оборони і національної безпеки, систему законодавства, тощо); організаційно-культурну (духовну) основу держави (систему освіти та виховання, систему науки і культури тощо); соціальну систему (систему охорони здоров'я, систему соціального захисту тощо), а також охоронну систему, яка забезпечує безпеку функціонування всіх вищезгаданих соціальних систем, спрямована на захист від злочинних зазіхань та на відновлення порушених прав різних суб'єктів права. Багатоманітність об'єктів впливу (всі види суспільних відносин) передбачає широке коло суб'єктів охорони, якими можуть бути: держава в цілому, правоохоронні органи та організації, окремі особи [109, с. 22].

Саме тому, для здійснення охоронної функції держави, складовою частиною якої є боротьба зі злочинністю, створена і функціонує система спеціальних державних органів (силових структур), що являють собою структурний відокремлений підрозділ державних службовців, які наділені спеціальними повноваженнями.

В юридичній літературі виокремлюються дві характерні проблеми в аспекті розуміння природи і сутності правоохоронного органу, а саме, розуміння критеріїв, за якими той чи інших орган можливо віднести до системи правоохоронних, та вироблення єдиного розуміння поняття правоохоронного органу. Вказані питання мають широкий спектр дослідженності як у вітчизняній юридичній літературі, так і у іноземній, і пов'язується переважно із галузевими науками конституційного права і державного будівництва, кримінального права і процесу, адміністративного права і процесу тощо. Однак, проблема місця правоохоронних органів в системі механізму держави вимагає проведення теоретичного аналізу цього питання, що пов'язано із його міждисциплінарним загальнотеоретичним характером. І саме юридична наука має змогу надати комплексну відповідь на питання місця, значення та цінності правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади [101, с. 48].

Державні структури, на які суспільством покладені завдання охорони права, не являють собою єдиної системи, побудованої за принципом ієрархічності. Реалізовуючи визначені законом функції, вони діють паралельно, не завжди розмежовуються їх завдання, функції, повноваження та компетенція. Різними є порядок створення, структура, юридичний статус цих органів, їх підпорядкування та суб'єкти контролю за їхньою діяльністю. Як свідчить структурно-функціональний аналіз, певна частина правоохоронних органів входять до системи органів виконавчої влади, інші – визначені як правоохоронні органи зі спеціальним статусом. Окрім цього, створене і функціонує спеціальне правоохоронне формування (Військова служба правопорядку в Збройних Силах України) та правоохоронний орган спеціального призначення (Державна прикордонна служба) [110, с. 91]. Проте необхідно зазначити, що деякі питання їх функціонування не врегульовані на законодавчому рівні, а визначаються підзаконними нормативно-правовими актами, що не відповідає п. п. 14, 17 ст. 92 Конституції України, оскільки діяльність таких органів повинна регулюватись виключно Законами України.

Зовні система органів виконавчої влади представлена сукупністю органів державного, центрального та місцевого управління. До них відноситься: Кабінет Міністрів України, міністерства, місцеві державні адміністрації, місцеві органи управління, державні установи і підприємства. Виконавча влада – це складна, ієрархічно побудована система інстанцій, що здійснює управління адміністративно-політичною, соціально-культурною й економічною діяльністю. Кожен елемент виконавчої влади системи правоохоронних органів здійснює різнопланові завдання управління, поділяється на відповідні структурні підрозділи – управління, департаменти. Виконавча влада наділена великим комплексом повноважень і можливостей, спираючись на великі території, фінансові і матеріальні ресурси. Крім цього, до системи правоохоронних органів виконавчої влади входять силові структури: армія, ОВС України, Служба безпеки України та інші [111, с. 225]. На нашу думку, включення в структуру виконавчої влади деяких правоохоронних органів додає їй особливої ролі в процесі забезпечення громадського порядку і безпеки громадян.

Правоохоронні органи є ключовими в системі органів виконавчої влади. Стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності правоохоронних органів значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку. Нині існуюча в Україні модель правоохоронної системи за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загальновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Це найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших сферах державного життя, формування громадянського суспільства [112].

Місце правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади визначається тим, що вони спеціально створені для виконання правоохоронної функції держави, що складає головний і основний зміст їх роботи. Цим самим діяльність правоохоронних органів відріз-

няється від функцій інших органів держави [113, с. 10]. Правоохоронним органам відведена відповідальна роль у механізмі правової держави. Вони беруть участь у здійсненні внутрішніх і зовнішніх функцій держави — проводять діяльність із захисту економіки і навколишнього середовища від злочинних посягань, стоять на стражі законності і правопорядку, співробітничають на міжнародному рівні з забезпечення світового порядку, мають на меті захист і охорону прав і свобод людини [114, с. 143].

Роль правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах тісно пов'язана з проблемами становлення громадянського суспільства в Україні. Як частина єдиного цілого державного організму, правоохоронні органи відчувають на собі вплив нового, демократичного соціального середовища з його здобутками і проблемами: співробітникам правоохоронних органів сьогодні доводиться працювати у нових, постійно змінюваних умовах, у майже невідомих раніше ситуаціях надзвичайного характеру – масових заворушень, громадянської непокори, вільного самовиявлення особистості, без достатнього рівня відповідальності тощо [115, с. 114].

Враховуючи зазначені вище положення, правоохоронна діяльність за своєю структурою може бути поділена на:

1) попередження виникнення умов і причин суспільно небезпечних явищ;

2) припинення процесу їх розвитку;

3) відповідальність за вчинене правопорушення [116, с. 195].

Правоохоронні органи беруть участь у здійсненні як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави. Розглянемо детальніше складові діяльності правоохоронних органів.

І. За нових реалій сьогодення особливої гостроти набула проблема боротьби з правопорушеннями, які створюють загрозу належній охороні громадського порядку та забезпеченню безпеки громадян. Попередження виникнення умов і причин правопорушень залишається одним із найбільш актуальних питань сьогодення, але, на жаль, заходи, що вживаються у цьому напрямку з боку правоохоронних органів, не є достатньо ефективними. Такий стан справ пояснюється тим, що

діяльність різних державних, у тому числі правоохоронних, органів зосереджена переважно на виявленні та розкритті вже вчинених правопорушень, тобто основні зусилля спрямовуються на боротьбу з наслідками, а не з причинами та умовами [117, с. 367]. Це говорить про те, що заходам профілактики злочинності, які повинні здійснюватись правоохоронними органами приділяється недостатня увага, що, в свою чергу, негативними чином впливає на процес боротьби зі злочинністю. Загальновідомим є те, що запобігання є найефективнішим і найгуманнішим способом боротьби з правопорушеннями, який передбачає не покарання, а виховання, застереження членів суспільства від учинення правопорушень, потребуючи в той же час найбільших зусиль як з боку суспільства і держави в цілому, так і окремих їх структур [118, с. 117]. Отже, зважаючи на зазначене вище, надзвичайно актуальним завданням є визначення і створення чіткої та ефективної системи суб'єктів запобігання правопорушенням, а також вироблення перспективних шляхів удосконалення їх діяльності щодо запобігання правопорушенням та виведення її на якісно новий рівень.

II. Припинення правопорушень являється примусовим зупиненням протиправних діянь, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи стягнення [119, с. 21]. Характеризуючи заходи припинення правопорушень, сама назва вказує на їх цільове призначення – припинення неправомірної поведінки. Їх призначення полягає:

а) у припиненні протиправної поведінки;

б) в усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки;

г) у створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягненню винної особи до відповідальності.

Заходи із припинення правопорушень, як один із аспектів (напрямків) попереджувальної діяльності, спрямовані на недопущення продовження протиправної діяльності, що вже розпочалася, та мають за мету забезпечити ненастання її шкідливих наслідків [120, с. 65]. Таким чином, припинення правопорушень спрямовані на недопущення завершення розпочатого правопорушення.

III. Відповідальність за вчинене правопорушення. Так, під юридичною відповідальністю в теорії права розуміють передбачену законами України негативну реакцію держави на вчинення правопорушень, яка полягає у примушуванні правопорушника зазнати позбавлення певних соціальних цінностей, що йому належали – свободи, майна чи майнових прав, деяких особистих (немайнових) прав, свобод та інтересів [121, с. 203]. Розрізняють позитивну і негативну юридичну відповідальність.

Під позитивною відповідальністю О .Г. Мурашин та М. С. Кельман розуміють абсолютне відношення, яке являє собою добросовісне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей і окремою особою, тобто відповідальне ставлення до виконання обов'язку. Автори виділяють такі ознаки позитивної юридичної відповідальності: 1) встановлюється державою у заохочувальних правових нормах; 2) виступає засобом державного переконання та правового стимулювання; 3) застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами (державними органами, керівниками організацій тощо); 4) пов'язана з наданням особі додаткових прав, можливостей та інших соціальних благ; 5) виражається в певних позитивних наслідках майнового, організаційного та особистісного характеру; виступає формою реалізації заохочувальної санкції норми права в конкретному випадку і до конкретної особи, але не ототожнюється з нею тощо [122, с.9, 41]. Позитивна юридична відповідальність нібито утримує особу від вчинення протиправних діянь. Якщо розглядати тільки моральний аспект відповідальності, то така позиція має право на існування. Однак, в рамках юридичної відповідальності позитивної відповідальності існувати не може, насамперед, внаслідок того, що не може існувати відповідальності за те, чого особа не робила [123, с. 505].

Позитивна юридична відповідальність – це усвідомлення суб'єктом своїх дій та співвідношення цих дій зі змістом чинних правових норм. Вона є засобом, завдяки якому юридична відповідальність реалізується у правомірній поведінці особи, є підґрунтям для дотримання та виконання норм права, що певним чином має заохочуватись

державою [124, с. 24]. Необхідно зауважити що основною метою юридичної відповідальності є запобігання вчиненню новим правопорушенням, забезпечення охорони правопорядку в державі, здійснення впливу як на правопорушника, з метою його виховання, так і інших осіб, які під загрозою можливості застосування до них відповідальності утримуються від вчинення протиправних дій.

Враховуючи вказані положення, можливо відзначити той факт, що переважна більшість науковців вважає правоохоронні органи такими, які «належать до системи установ, що здійснюють правоохоронну діяльність», «займають важливе місце в системі органів держави», «виконують відповідні функції держави в певній сфері по охороні права», «здійснюють правозастосовчу діяльність» тощо. Це надає змогу стверджувати про те, що правоохоронні органи є елементом системи виконавчої влади, однак мають власний індивідуальний зміст, який надає змогу виокремити їх в окремий самостійний інститут. Тому, ми вважаємо, що визначення поняття «правоохоронні органи» повинно, перш за все, відображати вказане поєднання системно-структурних характеристик даного явища [101, с. 64].

РОЗДІЛ 2

Передумови реформування правоохоронних органів в Україні

2.1 Історико-правові основи становлення та розвитку правоохоронних органів в Україні

Виконання головного обов'язку держави, який закріплений статтею 3 Конституції України [125], а саме гарантування і охорона прав, свобод і законних інтересів людини неможливе без існування надійної правоохоронної системи, адже саме на даний орган покладається обов’язок захисту населення та суспільства від протиправних діянь. Саме тому, для успішного вирішення зазначених завдань та побудови європейського шляху розвитку системи правоохоронних органів необхідно враховувати історичний факт нормативного формування даного інституту, адже спираючись на попередню практику можна вирішити актуальні питання реформування системи правоохоронних органів.

Вивчення характерних особливостей становлення та розвитку правового статусу правоохоронних органів у часи відродження української державності дає можливість оцінити набутий досвід української системи нагляду за дотриманням законодавства та уникнути недоліків, що існували в історичному становленні даних органів, саме тому історичний аспект їх розвитку має не тільки науково-дослідницьке, а й практичне значення.

У зв'язку з вищенаведеним, існує потреба розробки спеціальних процедур і механізмів для впровадження позитивних елементів організації та діяльності правоохоронних органів інших держав в Україні, даний аспект і визначає необхідність проведення історичного генезису правові основи становлення та розвитку правоохоронних органів.

Діяльність правоохоронних органів є гарантом забезпечення правопорядку та законності в державі, що визначають стабільний розвиток суспільства, а також непорушність прав і свобод громадян. Тому, напрями реформування національних правоохоронних органів є визначення науково обґрунтованих способів, форм і методів правового регулювання діяльності даних органів. Для досягнення вищезазначених аспектів необхідно означити рамки становлення основ правоохоронних органів, визначити їх особливості та виокремити ті моменти, які мають значення для сучасного етапу правового регулювання органів правової охорони в Україні.

Ті чи інші питання діяльності правоохоронних органів України в історичному аспекті вивчали такі вчені як: Ю.Е. Аврутін, О.М. Бандурка, Ю.М. Грошевий, Е.П. Григоніс, С.Д. Гусарєв, А.П. Гуляєв, М.С. Кельман, О.І. Коваленко, А.М. Колодій, Я.Ю. Кондратьєв, В.В. Копєйчиков, С.Л. Лисенков, М.І. Мельник, А.Ю. Олійник, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Погорілко, М.К. Подберезький, П.М. Рабінович, В.І. Рохлін, Н.М. Рудяков, О.Ф. Скакун, М.Н. Смірнов, О.В. Солнишкова, Ю.М. Соловей, С.В. Степашин, В.Д. Сущенко, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодик, М.В. Цвік, М.І. Хавронюк, Е.Б. Хохлов, В.М. Шаповал, О. В. Шмоткін, Л.П. Юзьков та інші. Не дивлячись на таку велику кількість досліджень у сфері правоохоронної системи, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин та реформування законодавства у вітчизняній юридичній науці не проводились комплексні вивчення історико-правових основи становлення та розвитку правоохоронних органів в Україні. Тому вагомість вивчення даної теми полягає в дослідженні формування порядку регулювання правоохоронних органів на законодавчо закріпленому рівні, що дасть змогу проаналізувати перші нормативно-правові акти, що стосувалися даного інституту та їх прогрес розвитку. Отже, мета даного дослідження полягає у комплексному дослідженні та аналізі статусу правоохоронних органів на різних етапах розвитку української державності. Все вищезазначене і зумовило вибір даної теми дослідження та свідчить про її актуальність.

Доцільно розпочати дослідження історичного генезису становлення та розвитку правоохоронних органів з аналізу позицій науковців щодо даного питання.

Так, питання становлення правоохоронних органів досліджував науковець В. О. Боняк, який зауважує, що Україна має довготривалу історію становлення та розвитку правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів, до яких найчастіше відносять: прокуратуру, органи внутрішніх справ, податкову міліцію, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Державну прикордонну службу України, державну кримінально-виконавчу службу, митну службу тощо. Вчений зазначає, що виникли вони неодночасно та пройшли через складні та неоднозначні періоди свого становлення, а як цілісна єдина система правоохоронних органів почали сприйматися досить недавно [126, с. 29]. Можна зробити висновок, що історія становлення правоохоронних органів, їх організація і функціонування на теренах України має глибокі історичні корені та безпосередньо пов'язана з розвитком державності.

Вчений виділяє наступні етапи формування правоохоронних органів на теренах України:

1) перший етап – період від Давньоруської держави – Київської Русі – по XVII ст. включно. Так, історія правового регулювання органів, що виконували правоохоронні функції, нерозривно пов'язана зі становленням та розвитком Київської Русі, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Російської держав, в межах яких знаходилась українські землі, нові ускладнені умови суспільного життя все частіше вимагали наявності спеціальних органів, які б виконували правоохоронні функції. Норми, що регулювали діяльність органів, корті здійснювали правоохоронну функцію, містились здебільше в актах комплексного характеру, наприклад, Литовський статут 1588 року, Соборне Уложення 1649 року тощо, та поступово витісняли норми звичаєвого права;

2) другий етап – розпочався з утворенням у XVI – XVII ст. Запорізької Січі і введенням на Україні полкового устрою, вся охоронна і розшукова діяльність зосереджується в руках отаманів і гетьманів, а криміна-

льне судочинство здійснюється полковими суддями, писарями за дорученнями полковників і гетьманів;

3) третій етап – стан правоохоронних органів у складі складу Російської держави у XVII—XX століттях, який характеризується прийняття низки нормативних актів, що регулювали правоохоронну діяльність [126, с. 33].

Вченим слушно виділено початок становлення правоохоронних функцій на українських землях саме з зародження ранньофеодальних держав та той факт, що поява класового суспільства та зростання нерівності у ньому і зумовили виникнення різноманітних державних функцій, серед яких була і правоохоронна. Але, при цьому, є не зрозумілим виділення вченим в окремий етап, стан правоохоронної системи в Запорізькій Січі. Вважаємо, що даний період слід розглядати в контексті першого етапу. Також, наведена класифікація є неповною, адже не дивлячись на те, що вчений детально описує саме зародження та становлення правоохоронної системи, в вищенаведеній класифікації не розглядається подальший розвиток даного інституту, а саме в період радянської доби та сьогодення.

Слід звернути увагу на періодизацію, яку наводить вчена О. Банчук-Петросова, вона розглядає діяльність правоохоронних органів саме на сучасному етапі, тобто з моменту отримання Україною незалежності:

1) перший етап – формування основ правоохоронних органів (1991-1996 рр.). На даному етапі було закладено нові підвалини сучасного будівництва та управління, кадрового забезпечення правоохоронних структур держави;

2) другий етап – подальше будівництво правоохоронних органів (1997- 2000 рр.). Завдяки послідовним державно-управлінським заходам, що були запроваджені керівництвом держави, а також керівництвом правоохоронних органів України, упродовж другого етапу вдалось послідовно стабілізувати реалізацію кадрової політики у зазначеній структурі та закласти стратегічні підвалини до її подальшого удосконалення;

3) третій етап – реформування правоохоронних органів України (2001-2005 рр.). Обмежені матеріальні та фінансові ресурси держави щодо забезпечення реалізації державної політики у правоохоронній сфері не дозволили повністю реалізувати заплановані стратегічні завдання у сфері національної безпеки України, але при цьому вдалося зупинити деструктивні руйнівні кадрові процеси у правоохоронних структурах та закласти фундамент для подальших реформ;

4) четвертий етап – розвиток правоохоронних органів (з 2006 р. – до сьогодні) [127, с. 269].

Дана класифікація є найбільш ґрунтовною для аналізу розвитку правоохоронного інституту саме на сучасному етапі, адже вченою розгорнуто та послідовно розкрито становлення власної правоохоронної системи України після отримання нею незалежності. Тому, слід враховувати наведену періодизацію при виведені власних етапів становлення та розвитку основ правоохоронних органів в Україні, але при цьому вважаємо, що її слід доповнити новітнім етапом та більш детально розкрити стан даних органів в сьогоднішній час. Також, вченою не повною мірою конкретизовано становлення нормативної бази, відповідно до якої і будувалася діяльність правоохоронних органів. Тому, даний аспект потребує більш ґрунтовного дослідження.

Дослідник П. Хамула також виділяє етапи становлення та розвитку правоохоронних органів на території України, а саме:

1) перший етап – започаткування та становлення правоохоронних органів на українських землях сягає першої пам'ятки права – Руської Правди періоду Київської Русі (882-1240 рр.). Ранньофеодальна держава Київська Русь, для якої були притаманні майнове розшарування населення, привілейоване становище феодального класу, мала витоки зародження правоохоронної функції, які здійснювали князь та його повірені. Саме даних осіб вчений кваліфікує як первісних працівників правоохоронних органів, оскільки за свої повноваження та розслідування провин вони одержували утримання від місцевого населення [128, с. 54];

2) другий етап – розвиток правоохоронних органів після розпаду Київської Русі (XII-XII ст.). Сутність органів, котрі здійснюватимуть пра-

воохоронну діяльність того часу полягала в тому, щоб «з ласки господарської зберегти старовину, закріпити соціальний, політичний і юридичний лад землі» [129, с. 107];

3) третій етап – формування правоохоронних органів в період українсько-козацької доби (1649 – 1764), а саме на Запорізькій Січі було запроваджено полковий устрій, відповідно до якого правоохоронна діяльність здійснювалася отаманами і гетьманами [130, с. 17-19];

4) четвертий етап – розвиток правоохоронних органів при Московському царстві (XVI-XX ст.), який формувалися з чітким розподілом функцій та визначенням завдань. До системи правоохоронних органів даного періоду належали поліція, прокуратура, жандармерія, органи служби державної безпеки;

5) п'ятий етап – діяльність правоохоронних органів за радянської доби (1922 – 1991 рр.). Даний етап характеризується дотриманням соціалістичної законності, забезпечення централізму влади, охорона громадської безпеки та громадського порядку тощо;

6) шостий етап – реформування правоохоронних органів за незалежної України (1991 р. – по сьогодення), а саме відбулися істотні зміни у завданнях правоохоронних органів, до яких належить забезпечення законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, рівності, гласності та позапартійності [131, с. 29-31].

Дана періодизація досить цікава, ґрунтовно та повною мірою розкриває становлення основ правоохоронних функцій на теренах українського землі та їх подальший розвиток до сьогодення. Слід зауважити, що вченим слушно виділено етап діяльності правоохоронних органів за радянської доби, адже саме в цей період було прийнято цілий ряд нормативно-правових актів, що регулювали діяльність інституту правоохоронних органів.

Проаналізувавши вище наведені класифікації історико-правових основ виникнення та становлення правоохоронних органів в Україні, наведемо власну періодизацію розвитку даного інституту:

1) перший етап – період перебування української території у складі Російської імперії (1722-1917 рр.), який характеризується відсутністю чіткого розуміння такого правового поняття як правоохоронні

органи, та розвитком в основному окремих їх складових, а також стрімким розвитком таких органів правоохоронної системи, як прокуратура та адвокатура;

2) період УНР (1917-1922 рр.) – започаткування засад функціонування правоохоронної системи, які з давніх часів існували в європейських державах;

3) період УРСР (1922-1991 рр.), під час якого спостерігалася залежність системи судових та правоохоронних органів держави та їх реформування від політичного й економічного стану в державі. В цей період відбувається побудова взаємопов'язаної системи, постійно змінюються повноваження та організація діяльності правоохоронних органів;

4) період незалежності України – до 2014-го року, коли починає інтенсивно формуватися власна, незалежна від інших країн правоохоронна система;

5) п'ятий етап – новітній етап становлення основ правоохоронних органів України (2014- і дотепер).

Безумовно започаткування та становлення правоохоронних органів, а точніше їх функцій на українських землях відбувається весь період формування української незалежної держави і може сягати першої пам'ятки права – Руської Правди періоду Київської Русі, тобто саме з зародженням держави Київська Русь розпочалося становлення правоохоронних функцій. Так, поява класового суспільств та зростання майнового розшарування у ньому, нерівності населення потребувало захисту суспільних інтересів, що і зумовило появу різноманітних державних функції, основною з яких була охорона державних кордонів. «Руська Правда», яка є одним з найдавніших документів, засвідчує, що правоохоронні функції здійснював князь зі своєю дружиною, а також представники його адміністрації. Крім цього, у даному документі були закріплені перші вказівки на такі форми оперативно-розшукової діяльності як «свод», «гонение следа», до здійснення яких залучалися всі члени общини [132, с. 28 – 29]. Тим самим, текст одного із найдавніших збірок стародавнього руського права «Руська правда», котра була складена у Київській державі у XI–XII ст. підтверджує факт зародження

перших правоохоронних функцій, які безпосередньо здійснювали князь зі своїм військом, члени общини, представники адміністрації, при цьому головною метою того часу було діяли переважно в інтересах князя та пануючого класу феодалів, а не населення.

Слід зауважити, що в нормах вищезазначеної збірки тісно переплітались матеріальні та процесуальні положення, які і говорять лише про перші ознаки правоохоронних органів. Також, значну роль у формуванні Руської Правди відіграла й судова діяльність князів, яка підтвердила велике значення судового прецеденту як джерела права Київської Русі. Приміром, посилання на конкретні судові рішення можливо знайти у ст. 23 короткої Правди та ст. 2 поширеної (великої) Правди, де зазначено, зокрема, що так судив Ярослав, так вирішували і його сини [133, с. 47]. Тобто, Руська Правда у короткій, а згодом і розширеній редакції є не тільки основним кодифікованим джерелом права, а й встановлювала принципи діяльності перших державних органів, які були закріплені у процесуальних нормах збірки та передбачали також порядок судочинства загалом та розслідування злочинів.

Як бачимо, Руська Правда містила язичницькі норми, княжі грамоти, судову практику та інші виявлення княжої волі. При цьому, у науковому сенсі прийнято поділяти збірник на три редакції: коротку, поширену і скорочену. Остання, що являє собою пізнішу редакцію широкої, позбавлена характеру законодавчої пам'ятки.

Отже, основною передумовою виникнення перших озправоохоронних функцій на українських землях стало утворення держави Київської Русі, а разом з нею майнової нерівності населення, що потребувало захисту суспільних інтересів, саме це і зумовило появу головної функції держави – правоохоронної, яка знайшла своє закріплення у першому збірнику права в Руській Правді, яка засвідчує, що всі правоохоронні функції здійснював князь зі своїми помічниками, при цьому головне завдання полягало зовсім не в захисті прав населення, а в захисті особистих інтересів князя і феодалів.

Після розпаду Київської Русі розвиток правоохоронної системи, її організація і функціонування були надто складними, що пов'язано з тим, що українські землі входили до складу різних держав, державний

устрій який поширювався і на українські землі. Спочатку правонаступницею стало ГалицькоВолинського князівства (1199 р. – 40–60 ті роки XIV століття), де збереглися елементи розслідування, притаманні Київській Русі, адже Руська Правда як кодекс давньої Русі й Галицько-Волинського князівства втратила своє пряме значення лише наприкінці XV століття внаслідок поневолення українських земель владою князів литовських [131, с. 30]. Щодо регулювання аспектів діяльності правоохоронних органів у Великому Князівстві Литовському, то вона врегульовувалася як нормами звичаєвого права, так і нормативними актами, а саме Литовськими статутами (1529, 1566, 1588 років). Найбільш досконалий із яких вважається III Литовський статут 1588 року, який містив норми державного, адміністративного, цивільного і кримінального права [134, с. 139]. Так, основним досягненням литовсько-польської доби з питань розвитку правоохоронної діяльності є виділення процесуального права в окрему галузь та доповнення судового процесу різними процесуальними діями [135, с. 91]. Литовський статут діяв ще впродовж століття після занепаду Великого Князівства Литовського. Він слугував джерелом національного права Лівобережної України й був чинним на значній частині української території майже до середини XIX століття, тобто дія Литовського статуту поширювалася й на Річ Посполиту і надалі знайшла підтвердження у Березневих статтях 1654 року за часів Гетьманщини [131, с. 30]. Отже, не дивлячись на розпад Київської Русі, діяльність органі держави не зазнала жодних суттєвих змін, відтак на українських землях у Галицько-Волинському князівстві продовжувала діяти Руська Правда, а з переходом земель до складу Великого Князівства Литовського правові норми не зазнали перемін, а лише набули доповнення вже у Литовських статутах.

Одним із важливих моментів для формування майбутньої системи правоохоронних органів на українських землях стала політична унія між Литвою і Польщею, результатом якої стало утворення нової держави – Речі Посполитої. Так, контроль в системі управління здійснював воєвода, який і очолював місцеву адміністрацію. Воєвода призначався князем особисто, при цьому на необмежений темінь. На чолі повіту перебував староста, що мав також широке коло повноважень, а

саме у адміністративній та судовій сферах. Низовою ланкою адміністрації були волосні і сільські органи, що очолювалися старостами. Слід зауважити, що у сільській місцевості судово-поліцейські функції та контроль за сплатою податків було покладено на дворища, що складалися з декількох хат та утворювали громаду (село) [136, с. 166-168]. Як бачимо, вся повнота влади, а в тому числі і правоохоронні функції, находилась у руках виключно правлячого класу, який здійснював свою діяльність тільки у власних інтересах, а не інтересах населення.

Після Люблінської унії шляхетські права і привілеї були поширені й на українських феодалів, а ті, які не спромоглися довести своє шляхетське походження, отримали статус "замкових слуг" чи "служилих бояр", і володіючи невеличкими маєтками були зобов'язані виконувати військові, адміністративні й поліцейські функції [136, с. 139]. У самоврядних містах мешканці щорічно обирали магістрат, що складався з двох колегій – міської ради і лави, на чолі якого стояв війт, саме дані органи мала піклуватись про безпеку міста і порядок у ньому. Поліцейські функції та судово-виконавча справа були покладені на городничих і возних, які служили при магістраті [136, с. 182].

Як бачимо, Річ Посполита поступово почала набувала ознак поліцейської держави (про що говорить виникнення перших прообразів органів з правоохоронними функціями), але при цьому це викликало постійні протести населення, так як діяльність адміністрації, що була повністю під контролем князя, спрямовувалась лише на захист інтересів пануючого класу феодалів, що і стало причиною виникнення вільного від феодальної залежності стану а саме козацтва. Тому, слід розглянути ще один важливий період другого етапу розвитку правоохоронних органів на українських землях, а саме їх діяльність на Запорізькій Січі.

З утворенням у XVI – XVII ст. Запорізької Січі і введенням в Україні полкового устрою вся охоронна і розшукова діяльність зосереджується в руках отаманів та гетьманів, а кримінальне судочинство здійснюється полковими суддями, писарями за дорученнями полковників і гетьманів. У мирний час на їх вироки значний вплив мали рішення козацької громади, а під час воєнних дій влада гетьманів і отаманів була

безмежна. За підтримання громадського порядку, розшук злочинів та безпеку на території сотень, полків особисто відповідали сотники та полковники. Тобто, функції попереднього розслідування злочинів у часи Гетьманщини, розшукової діяльності, охорони громадського порядку були покладені на осіб, які мали певну державну владу, тобто виконували адміністративні, виконавські, судові, в тому числі й поліцейські функції [130, с. 17-19]. Як бачимо, на Запорізькій Січі утворилося власне державне управління, зі своїми правилами і законами. Так, всі правоохоронні функції зосереджувалися у осіб, які мали державну владу, контроль над якими здійснювали гетьмани та отамани. При цьому, діяльність зазначених осіб була спрямована виключно на захист населення, а саме підтримання громадського порядку, розшук злочинців, забезпечення безпеки на території Січі. Саме дана ознака характеризує принципи за якими здійснювалася діяльність правоохоронних органів на Запорізькій Січі, та показує їх кардинальну відмінність від того устрою, що існував на інших територіях Речі Посполитої.

Водночас, перші витоки правового регулювання органів, що виконували правоохоронні функції, тісно пов'язані з розвитком не польсько-литовської державності, а російської. До складу Російської держави у другій половині XVII ст. переходить переважна більшість українських територій. Заслуговує на увагу те, що ще у період правління російського самодержця царя Олексія Михайловича було видано один з найважливіших законодавчих актів Московської держави – Соборне Уложення 1649 року, його ще називали цивільним та кримінальним кодексами. Даний акт відіграв велике значення для правоохоронної системи, а саме Уложення закріплювало жорстокі покарання за злочини проти особистості царя, його честі, гідності та здоров’я. Так у праві Російської держави вперше було запроваджено поняття державного злочину. Ним виокремлювалося більше 50-ти злочинів, за які передбачалася смертна кара. По суті, даний акт закріплював принцип таліону: «око за око, зуб за зуб» [137, с. 9]. В Уложенні зазначалося, що кожен, хто знав про державний злочин, повинен був робити “извет”, інакше йому за те, що не доніс, загрожувала сувора кара. Так, повинні були доносити батько на сина, чоловік на дружину, сестра на брата, оскіль-

ки за приховання злочину родича на них чекала люта кара тобто, навіть недонесення каралося смертною карою [138, с. 103]. Саме Соборне Уложення стало основою для виникнення політичної поліції (у 1654 р. було створено Приказ таємних справ або Таємний приказ). Період існування Приказу таємних справ слід вважати початком становлення органів політичного розшуку в Російській державі. У 1695 році було створено Преображенський приказ – орган слідства і суду за політичними злочинами (зрада, бунт тощо), що широко використовували саме для боротьби з кримінальними злочинами, але займався і політичними справами. На окрему увагу заслуговує питання витоків нормативно-правового регулювання організації й функціонування такого правоохоронного органу як прокуратура. У XVI – XVII століттях на українських землях, поряд із зародженням поліцейської служби, виникла і почала розвиватися система виконання покарань, пов'язана з позбавленням волі. Тюремне ув'язнення стає одним із важливих засобів покарання злочинців, але управління даними закладами було децентралізовано, не існувало єдиного органу, який би здійснював керівництво тюрмами, останні знаходились у підпорядкуванні старост та воєвод [126, с. 32-33]. Тобто, не дивлячись на запровадження на території Російської держави правоохоронних органів (прокуратури, поліції тощо), їх діяльність будувалася зовсім не за принципом захисту та охорони прав, свобод і законних інтересів людини, а виключно на захисті інтересів царя, а будь-який злочини проти особистості царя, його честі, гідності та здоров'я тягнув за собою смертну кару.

Отже, етап історико-нормативного становлення та розвитку основ правоохоронних органів України на українських землях був доволі неоднозначний та характеризується багатьма нововведенням у даній сфері. В період розпаду Київської Русі діяльність правоохоронних органів лише закладалась, здійснюючись відповідно до норм Руської Правди, при цьому дана збірка поширилася і на Галицько-Волинське князівство та Велике Князівство Литовське в складі яких згодом стали перебували українські землі. Після переходу українських земель до складу Речі Посполитої система державних органів зазнала кардинальних

змін, так як їх діяльність спрямовувалась не на захист інтересів населення, а виключно на захист інтересів пануючого класу феодалів.

Другий етап розвитку правоохоронних органів охоплює незначний проміжок часу, хоча і характеризується прийняттям великої кількості нормативно-правових актів, що регулювали діяльність правоохоронної системи. Так, упродовж 1917–1921 рр. на теренах сучасної України було створено такі вітчизняні правоохоронні органи, як жандармерія, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, розвідка, контррозвідка, прокуратора, органи безпеки Директорії, інші спеціальні служби, основні завдання яких – боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку та правомірної поведінки в державі [131, с. 29]. Так, основою правоохоронної системи стала Державна варта, яка була створена на підставі Тимчасової постанови Ради міністрів Української держави («Про зміну існуючих законів про міліцію і створення державної варти» від 18 травня 1918 р.) як один із департаментів Міністерства внутрішніх справ. Структурно департамент складався з трьох основних відділів – загального (фінансово-господарські й облікові питання), інспекторського, який, окрім координації кадрової роботи, здійснював керівництво кримінально-розшуковими відділами міліції, та легітимаційного (паспортний режим). До складу департаменту входила також секретна частина та органи, які керували роботою окремих підрозділів варти (залізничний, інформування тощо) [139, с. 390]. Але, при цьому, даний орган мав значну залежність від політичних вказівок, наприклад, однією із функцій даного органу було запобігання злочинам проти державного ладу й безпеки держави, збирання інформацію про політичні виступи, страйки, що в свою чергу не задовольняло громадян.

Правові основи діяльності та чітка організаційно-функціональна структура місцевих органів Державної варти встановлювались «Законом про Статут Української Державної Варти» (9 серпня 1918 р.). Зокрема, установи Державної варти, що утворювались на місцях – в губерніях, повітах, градоначальствах і на залізницях, діяли відповідно до норм та положень, які містились у цьому акті. Документ визначав напрями діяльності, штати та порядок управління й підпорядкування ор-

ганів Державної варти. Діяльність Державної варти була поділена на декілька основних видів: загальна (адміністративна) й оперативна (кримінально-розшукова та інформаторська). Також, на Державну варту покладались функції здійснення захисту існуючого в країні ладу (тобто державної безпеки) [139, с. 390]. Отже, Державна варта був органом, який діяв виключно в інтересах правлячого класу, і не дивлячись на законодавчо закріплені функції і принципи діяльності даного органу, вони діяли тільки на користь держави та проти населення, котре було не задоволено ситуацією в країні.

Слід зауважити, що після видання Тимчасової постанови Ради міністрів «Про деякі тимчасові заходи до охорони державного порядку й громадського спокою» від 26 липня 1918 року, Державна варта поступово перетворилася з органу, головною функцією якого вважалося зміцнення державно-правового ладу, на один із найважливіших елементів репресивно-каральної системи [139, с. 391]. Як бачимо, діяльність одного із правоохоронних органів держави, дуже часто виходила за межі правоохоронних функцій. Державна варта поступово стала органом правоохоронно-карального характеру, який одночасно здійснював налагодження правопорядку в країні та зміцнення існуючого ладу, при цьому, не завжди законними методами.

Після того як 14 листопада 1919 року на таємній нараді Українського Національного Союзу було обрано Директорію – тимчасовий український революційний державний орган, відразу почалася політика держави у напрямі забезпечення законності у діяльності правоохоронних органів. Так, Радою Народних Міністрів було ухвалено Постанову «Про скасування Департаменту варти Міністерства внутрішніх справ та про утворення натомість Адміністраційно-політичного департаменту» від 3 січня та Закон УНР «Про скасування інституту Державної варти й сформування народної міліції» від 4 січня 1919 р. [140]. Вищезгаданою Постановою Департамент Державної варти МВС Української Держави скасовувався з 25 грудня 1918 рока, а замість нього при Міністерстві Внутрішніх Справ Директорії створювався Адміністраційно-політичний департамент, до якого передавалися всі справи колишнього Департаменту Державної Варти. Штати новостворюваного департа-

менту формувались за штатами Департаменту Державної варти, службовці якого вважалися звільненими з посад з 25 грудня 1918 року, але повинні були виконувати свої службові обов'язки до передавання справ новопризначеним працівникам. Законом же скасовувався і сам інститут Державної варти, що діяв на підставі Закону Української Держави «Про статут Української Державної варти» від 9 серпня 1918 року [141], а замість нього формувалась народна міліція. Тобто, уряд Директорії, не маючи часу на вироблення нових правових засад діяльності правоохоронних органів, але розуміючи важливість формування міліції, вирішив використати ті, що існували при Державній варті.

Також, 11 червня 1919 року Рада Народних Міністрів і Народний Міністр внутрішніх справ видають «Наказ про народну самооборону». Згідно з цим наказом, у кожному селі чи містечку організовувались загони охорони, до складу яких входило все чоловіче населення цих населених пунктів. Їх функції в основному полягали в охороні в'їздів чи виїздів з населеного пункту чи доріг від темних елементів та злочинців, які грабували населення і проводили злочинну агітацію. Сили самооборони могли застосовуватись і в боротьбі з ворожою агітацією, оскільки вони мали право заарештовувати всіх підозрілих осіб, що «шатаються по селах, містечках та дорогах» [142]. Як бачимо, Директорія розуміла, що заходи по боротьби зі злочинністю будуть найбільш ефективніші при залученні до їх проведення народу, що і стало причиною появи народної самооборони.

Отже, протягом 1917-1920 років тривало випробування функцій, які мали виконувати правоохоронні органи, при цьому, законодавцем намаганнями покласти в основу національну нормативно-правову базу. Відтак, питання, що стосувалися розбудови правоохоронних органів покладалися на Міністерство внутрішніх справ, а безпосереднє виконання правоохоронних функцій покладалося на нечисленні органи Народної міліції. На місцях, як правоохоронні органи, діяла численна кількість відділи (карно-розшукові відділи, політичні відділи, відділи особливого призначення тощо), що призводила до не розмежованості їхніх функцій.

У наступні роки, що охарактеризували новий етап розвитку правоохоронних органів, законодавцем приймалася низка нормативно-правових актів, що регулювали діяльність правоохоронних органів. Так, 1 грудня 1923 року були затверджені наркомом внутрішніх справ України «Права проходження служби у робітничо-селянській червоній міліції та кримінальному розшуку», які встановлювали, що особи, які вступили на службу в міліцію та карний розшук, вважаються державними службовцями та встановлювався порядок, за яким працівники оперативного та стройового складу мали служити в міліції не менше року. Дисциплінарний Статут, прийнятий 12 грудня 1923 року, визначав поняття міліцейської дисципліни як точне дотримання встановлених у робітничо-селянській міліції правил служби та обов'язкової поведінки службовців, визначалися права і обов'язки начальників міліції та їх підлеглих, передбачались заходи заохочення і стягнення. Крім того, протягом 1920-30-их уряд видавав керівні інструкції, накази та посібники з цілого ряду питань міліцейсько-розшукової служби. Серед головних – «Інструкція зі здійснення облав», наказ «Про порядок застосування наручників органами міліції та розшуку», посібник «Зовнішній огляд трупа», «Керівництво зі здійснення дізнання з кримінальних справ», «Інструкція для районної міліції і розшуку на селі», «Інструкція з таємного діловодства» тощо [143].

Важливим підетапом розвитку правоохоронного інституту є післявоєнні роки, а саме період проведення численних реформ по реорганізації державних органів управління. Так, в першу чергу, було ліквідовано надзвичайні органи влади та управління були ліквідовані, а навесні 1946 р. було скасовано воєнний стан.

У повоєнні роки діяльність правоохоронних органів регламентувалась нормативно-правовими актами. Так, діяльність прокуратури і надалі здійснювалася відповідно до «Положення про Прокуратуру СРСР» від 17 грудня 1933 року. Але, як зазначає науковець В. Сухонос, прокуратура того часу почала здійснювати функції, які часто виходили за межі суто прокурорського нагляду. Наприклад, у післявоєнні роки перед прокуратурою були поставлені завдання, пов'язані з розбазарюванням промислових і продовольчих товарів, посиленням боротьби з

безгосподарністю, з випуском бракованої і некомплектної продукції тощо [144]. Таким чином, орган прокуратури виконував невластиві йому функції, а саме втручання у господарську діяльність організацій, підприємств, установ тощо, що говорить про слабкість системи державних органів у певних сферах управління.

Щодо органів МВС головною була функція охорони громадського правопорядку, яка покладалася на Головне управління міліції, діяльність якої, в свою чергу, регулювались переважно загальносоюзними підзаконними відомчими нормативними актами-наказами, директивами, інструкціями, вказівками, які видавались керівними органами внутрішніх справ і держбезпеки. Але, незважаючи на велику кількість нормативних актів, основою загальної нормативної бази діяльності міліції залишалося Положення про робітничо-селянську міліцію, прийняте ще у 1931 році. Тільки, у 1940-50-их роках була значно посилена функція міліції щодо підтримання внутрішньої безпеки держави. Так, у 1948 р. почав діяти новий Статут постової і патрульної служби, який передбачав ряд нововведень, а також Дисциплінарний статут, в якому регламентувались обов'язки, права і дисциплінарна відповідальність працівників міліції. Проте функція по охороні правопорядку не була визначальною у діяльності міліції. Партійними і радянськими органами міліціонери залучалися до виконання різних політичних та політико-господарських завдань, зрозуміло, що така діяльність міліції, у більшості випадків, не була передбачена законодавством [144].

Отже, післявоєнний період розвитку правоохоронних органів характеризується посилення партійного керівництва в усіх сферах державного апарату. Про що говорить той факт, що правоохоронні органи виконували покладені на них функції не законом, а авторитарним політичним урядом.

У 1960-их роках почалася політика реорганізації правоохоронної системи, причиною цьому стала боротьба з проявами бюрократизму, так проводилася амністія і реабілітація незаконно засуджених громадян. Такі дії мали продемонструвати відхід від тоталітаризму щодо грубого й цинічного нехтування законом і були спрямовані на забезпечення (відновлення) законності і охорони прав громадян.

Широко розгорнута боротьба з різними проявами бюрократизму стала характерною рисою реформування адміністративно-правоохоронної системи в умовах десталінізації суспільною життя. Така політика безперечно мала позитивне значення у практиці функціонування правоохоронних органів. Так, було видано Постанову ЦК КПРС «Про серйозні недоліки в роботі державного апарату» від 25 січня 1954 року, Постановою ЦК КПРС і РМ РСР «Про істотні недоліки в структурі міністерств і відомств СРСР і заходи щодо поліпшення роботи державного апарату» від 14 жовтня 1954 року та Постановою ЦК КПУ і РМ УРСР від 2 листопада 1954 року. Відповідно до який, почав послаблювався тотальний прес кримінальних переслідувань, розгорнулося реформування адміністративно-правоохоронної системи, яке здійснювалося на основі зниження обсягів і тривалості термінів кримінального покарання, заміни його в окремих випадках на адміністративні заходи, не пов'язані з позбавленням волі. В країні була розформована значна частина внутрішніх військ. Розпочалася реабілітація безневинно засуджених. Скасовувались найбільш кричущі норми в кримінальному законодавстві, так було вилучено поняття «ворог народу» [144].

Процес десталінізації політичного режиму здійснив кардинальні зміни у роботі правоохоронної сфери, реформування якої стало першим кроком до подолання тоталітарного режиму. Так, до головної функції правоохоронної політики поступово поверталася людина, захист її особистості, прав та інтересів.

Отже, третій етап розвитку нормативних основ правоохоронної системи, а саме в радянський період був найбільш насичений саме правовим регулювання та постійною кардинальною зміною основних принципів діяльності таких органів. Тому, даний період слід поділити на найбільш визначні підетапи, що мали важливе значення для правоохоронного інституту:

1) перший підетап (1922-1945 рр.) – пошуки та випробування функцій, які мали виконувати правоохоронні органи. При цьому, діяльність таких органів дуже часто виходила за межі правоохоронних функцій, а саме правоохоронна система мала значну залежність від

політичних вказівок, а її головним принципом стало забезпеченням державного порядку та безпеки держави;

2) другий підетап (1946-1953 рр.) – посилення партійного керівництва в усіх сферах державного апарату. Правоохоронні органи у даний період виконували покладені на них функції не законом, а авторитарним політичним урядом;

3) третій підетап (1954-1990 рр.) – проведення політики боротьби з різними проявами бюрократизму. Саме на правоохоронні органи покладалось завдання подолання тоталітарного режиму в державі, а головним принципом їх діяльності базувався на охороні прав, свобод і законних інтересів людини.

З моменту ухвалення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Акта незалежності України від 24 серпня 1991 року та становлення і розвитку України як незалежної держави правоохоронні органи зазнали кардинального реформування. Верховна Рада України 24 серпня 1991 року прийняла постанову «Про військові формування в Україні», якою визначила: «…підпорядкувати всі військові формування, дислоковані на території України, Верховній Раді України; утворити Міністерство оборони України; Урядові України приступити до створення Збройних Сил України» [145]. Період з 1991 по 1996 рр. був найбільш важким перехідним періодом формування системи правоохоронних органів держави. Адже з розпадом СРСР на момент набуття Україною державної незалежності на території нашої держави розміщувалося значне угруповання військ (близько 900 тис. осіб), що були виведені з країн колишнього Варшавського договору. Також ситуацію ускладнювало те, що велика кількість військовослужбовців, які перебували на території України, визначалася з країною проходження подальшої військової служби, а також той факт, що багато громадян України проходили військову службу на теренах колишнього Радянського Союзу. Так, у період з 1991 по 1994 р. було переведено для подальшого проходження служби до інших країн близько 38 тис. офіцерів і прапорщиків, а повернулися в Україну для проходження служби понад 33 тис. осіб [146, с. 109]. Отже, не дивлячись на важку політичну ситуацію в країні, недостатню кількість ресурсів, в тому числі

і економічних, держава поступово впроваджувала нормативне регулювання правоохоронних органів.

Слід зауважити, що в дані роки було реалізовано в правоохоронних органах України наступні основні завдання:

1) адаптація кадрової політики у правоохоронних структурах колишнього Радянського Союзу до потреб кадрової політики України;

2) визначення концептуальних завдань, принципів оборони, забезпечення національної безпеки, а також будівництва, функціонування та розвитку правоохоронних органів держави;

3) початок створення власної нормативно-правової бази у правоохоронній сфері;

4) запровадження національної системи освіти та науки з підготовки висококваліфікованих кадрів для правоохоронних органів.

Так, у січні 1992 року було створено Управління кадрів Міністерства оборони України, основним завданням якого стало призначення, перепризначення військовослужбовців, а також облік, прийом та оформлення документів на осіб, що перебували поза межами України, але виявили бажання проходити військову службу на території нашої держави. У першій Воєнній доктрині України, яка була затверджена 19 жовтня 1993 року, визначалися основні завдання та принципи будівництва правоохоронних органів держави та їх поступовий перехід до професійної армії. Також, робилися спроби створити власну модель кадрової політики, сформувати оптимальні штатні структури військових та правоохоронних органів України, а також забезпечити керівні посади у військових та правоохоронних структурах високопрофесійними і досвідченими кадрами. Проте всі ці зусилля виявились малоефективними, адже реалізація кадрової політики не була забезпечена економічними та ресурсними можливостями держави щодо розвитку та відтворення людського потенціалу у правоохоронних структурах [127].

Отже, з отриманням незалежності Україною, влада почала відразу проводити політику формування власних правоохоронних структур, головним завданням яких було б забезпечення національної безпеки держави, але всі реформи було малоефективними, причиною

чого був їх вузькоглядний характер та недостатність економічних ресурсів.

Також, 25 березня1992 року було прийнято Закон України «Про службу безпеки України», згідно до якого служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який має забезпечувати державну безпеку України. Головним завданням якого було захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [37]. Отже, головними принципами на яких ґрунтується діяльність одного з правоохоронних органів України є законність, повага до прав і гідності особи та відповідальності перед народом України.

Слід зауважити, що держава при становленні правоохоронних органів незалежної України у 1997- 2000 роках вже врахувала попередні недоліки, а саме:

1) визначила стратегічні завдання правоохоронним органам держави;

2) оптимізувала організаційно-штатні структури у правоохоронних органах;

3) започаткувала низку міжнародних проектів і програм у сфері кадрового менеджменту та роботі з персоналом, після яких особовий склад правоохоронних структур України набув можливості у форматі проведення різноманітних міжнародних заходів (навчальних візитів з обміну досвідом, міжнародних конференцій, тренінгів, участі в реалізації міжнародних навчальних програм тощо) ознайомитися з кращим світовим досвідом у цій сфері [127].

Отже, керівництвом держави були враховані попередні помилки та вдалося поступово стабілізувати діяльність правоохоронних органів. Визначальним стало запровадження міжнародних програм, що надало змогу працівникам правоохоронної системи перейняти досвід європейських країн.

Надалі кадрова політика правоохоронних органів зазнавала подальших змін та удосконалення. Так, було закладено функціональний принцип їх побудови та застосування. Здійснено розподіл функцій та повноважень між Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил України. Функціональними структурами Збройних Сил України стали Об'єднані сили швидкого реагування, основні сили оборони і Стратегічні резерви, при цьому пріоритет у формуванні був наданий Об'єднаним силам швидкого реагування. Суттєвий акцент було зроблено на розвиток та функціонування системи кадрового забезпечення правоохоронних структур в умовах переходу їх на професійну основу. Так, Указом Президента від 8 липня 2009 року було затверджено «Концепцію переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015 року» [147]. Згідно з положеннями цієї Концепції була запроваджена Державна програма переходу правоохоронних структур на контрактну основу. Також, було запроваджено періодичне оцінювання результатів професійної діяльності персоналу, а саме було здійснено механізм конкурсного відбору на зайняття посад шляхом прийняття колективного рішення у форматі засідань Вищих атестаційних комісій. Тобто, було переглянуто кваліфікаційні характеристики у частині визначення знань, умінь, навичок, цілісних характеристик та особистих якостей персоналу правоохоронних органів. Отже, початок 2000-их років став найбільш продуктивним для розвитку правоохоронного інституту України, про що говорить ефективність реалізованих державою завдань.

Отже, процес формування правоохоронних органів незалежної України що відбувався дуже складно, враховуючи економічні можливості держави та ряд інших негативних факторів. Але, при цьому, керівництву держави вдалося визначити ряд стратегічних завдань, що спрямовані розвиток правоохоронних структур країни держави.

Початком останнього етапу розвитку правоохоронної системи слід вважати 2014 рік, причиною чому стала політична ситуація в країні. Існуюча в Україні модель органів правопорядку за багатьма критеріями не відповідає потребам суспільства та міжнародним демократичним стандартам. За даними соціологічних досліджень рівень довіри

громадян до зазначених органів після подій Євромайдану знизився до критичної межі. У зв'язку з цим, 13 березня 2014 року прийнято Закон України «Про Національну гвардію України» [148], так в системі МВС було створено військове формування з правоохоронними функціями. Національна гвардія України поряд з участю у виконанні завдань оборони держави забезпечує, зокрема, охорону громадського порядку, захист та охорону життя, здоров'я, прав і свобод громадян. А у жовтні 2014 року прийнято нову редакцію Закону України «Про прокуратуру», чим фактично виконано зобов'язання України, взяте при вступі до Ради Європи, щодо зміни ролі і функцій прокуратури. Також у жовтні 2014 року Урядом схвалено Концепцію Робоча версія 45 першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ та Стратегію розвитку органів внутрішніх справ, які поклали початок втіленню в життя реформи органів внутрішніх справ [149].

Отже, в історії розвитку правоохоронних органів можна виділити декілька періодів. При розв'язанні цього питання необхідно виходити з того, що правоохоронні органи є ланкою конкретної державно-правової системи, а їх радикальна зміна відбувається разом зі зміною останньої. Тому історико-правові періоди розвитку правоохоронних органів повинні співпадати з основними етапами розвитку державно-правової системи України. Відтак, зроблено висновок, що процес становлення та розвитку правоохоронних органів в Україні охоплює п'ять історико-правових періодів:

– по-перше, період перебування української території у складі Російської імперії (1722-1917 рр.), який характеризується відсутністю чіткого розуміння такого правового поняття, як правоохоронні органи, та розвитком в основному окремих їх складових, а також стрімким розвитком таких органів правоохоронної системи, як прокуратура та адвокатура;

– по-друге, період УНР (1917-1922 рр.) – започаткування засад функціонування правоохоронної системи, які з давніх часів існували в європейських державах;

– по-третє, період УРСР (1922-1991 рр.), під час якого спостерігалася залежність системи судових та правоохоронних органів держави

та їх реформування від політичного й економічного стану в державі. В цей період відбувається побудова взаємопов'язаної системи, постійно змінюються повноваження та організація діяльності правоохоронних органів;

– по-четверте, період початку незалежності України – до 2014-го року, коли починає інтенсивно формуватися власна, незалежна від інших країн правоохоронна система;

– по-п'яте, період з 2014 року і дотепер – відбувається трансформація системи правоохоронних органів, що ґрунтується на євроінтеграційних процесах.

2.2 Структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України

Сьогодні у науці спостерігається невизначеність багатьох ключових моментів стосовно особливостей адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України, що негативно впливає як на розвиток методологічно-теоретичної бази функціонування правоохоронної системи, так і на практичну діяльність останньої в галузі захисту прав і свобод громадян, охорони законності та правопорядку в державі. Структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України має важливе значення для забезпечення функціонування будь-якої правової, демократичної, незалежної держави, в якій реалізується адміністративна діяльність правоохоронних органів. Для визначення правового становища, розмежування компетенції між правоохоронними органами пріоритетом є впорядкована та чітка структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України. Правовий статус правоохоронного органу є сукупністю прав, обов'язків та повноважень, які передбаченні чинним законодавством для окремого правоохоронного органу.

Для розвитку будь-якої правової держави значущим є створення та доскональна діяльність правоохоронних органів із реалізацією функціонального призначення, визначеного законодавством шляхом розкриття сутнісних характеристик структурних елементів адміністратив-

но-правового статусу правоохоронних органів в Україні. В контексті цього, особливого значення набуває структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів сутність якої полягає у тому, що вона становить сукупність взаємопов'язаних частин, які визначають правове становище компетентного правоохоронного органу, цільове призначення, якого полягає у здійсненні державно-владної діяльності шляхом реалізації правового статусу, завдань, функцій, мети, які за чинними нормативно-правовими актами входять до компетенції кожного окремого правоохоронного органу та пов'язані із правовідносинами, що виникають у сфері реалізації адміністративно-правового статусу правоохоронних органів в Україні.

Забезпечення законності, дисципліни та правопорядку в Україні є метою діяльності правоохоронних органів та важливим елементом структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів. Правоохоронні органи використовуючи свою компетенцію як структурний елемент адміністративно-правового статусу правоохоронних органів втілюють організаційно-цілеспрямовану діяльність по розбудові демократичного суспільства, захисту прав, свобод та законних інтересів всіх учасників суспільних відносин.

Діяльність правоохоронних органів опосередковує соціальну та адміністративну діяльності, кожна із яких має свій специфічний зміст та виступає в якості важливої умови для забезпечення національних інтересів з метою збереження України як суверенної, демократичної, незалежної, правової держави. На сьогодні адміністративно-правовий статус правоохоронних органів України досліджувався посередньо в контексті окремих аспектів цього питання.

Визначення та дослідження структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дає реальні можливості у теоретично-науковій думці вивчити специфіку та особливості функціональної побудови правоохоронного органу, а також впорядкувати адміністративно-правовий статус кожного правоохоронного органу. Крім того, безпосереднє чітке визначення структури адміністративно-правового ста-

тусу створить умови для ще більшого зміцнення і закріплення законності та дисципліни в системі правоохоронних органів України.

Тобто, актуальність теми дослідження полягає у розкритті сутності адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України, а також у вивченні та встановленні значення структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України в системі правоохоронних органів. Комплексне дослідження структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів дасть змогу чітко зрозуміти елементи цієї системи, а також виокремити адміністративно-правовий статус правоохоронних органів в України серед інших галузей права, зокрема конституційного, кримінального, трудового, тощо.

Основне значення в дослідженні структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України полягає у вдосконаленні сутності та окремих аспектів структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України шляхом з'ясування сутності структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України необхідним є з'ясування поняття структури, правового статусу, структури правового статусу та структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів

Крім того, в науці адміністративного права питання структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України досліджувалося, в контексті адміністративно-правових принципів організаційно-функціональної діяльності правоохоронної системи України.

Слід зазначити, що серед вчених-науковців питання структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України розглядалося: В. Б. Авер'яновим, С. С. Алексеєвим, О. М. Бандуркою, В. Т. Білоусом, Ю. П. Битяком, С. В. Ващенком, Л. Ю. Гордієнком, В. А. Гуменюком, О. В. Джафаровим, М. М. Довгополовим, В. О. Заросилом, Р. А. Калюжним, В. К. Колпаковим, Л. В. Ковалем, О. П. Коре -нєвим, С. Л. Кирієм, А. П. Купіним, А.М. Кулішем, В. І. Оліфером, Л. Л. Поповим, В. П. Пєтковим, А. В. Румянцевою-Козовник, С. М. Тимченком, О. Ф. Фрицьким, Ю. С. Шемшученком та іншими.

Для з'ясування сутності структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України необхідним є з'ясування по-

няття структури, правового статусу, структури правового статусу та структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів.

Поняття структури є багатоаспектне і поєднує у собі досить велику кількість сфер суспільного життя. Для розуміння поняття структури, звертаємося до тлумачних словників. Відповідно вчені-науковці О. С. Чапюк, А. П. Мартинюк та А. С. Нісімчук розглядають структуру як сукупність пов'язаних між собою сталих зв'язків, які виникають між великою кількістю компонентів об'єкта, що сприяє його цілісності та тотожності [150, с. 24]. Тобто, структура є багатозначним поняття та використовується не тільки в юридичній літературі, і може значити організацію або устрій чогось. У теорії держави та права словник юридичних термінів визначає структуру як поєднання стійких зв'язків об'єкта, що сприяють його цілісності та відповідності собі, тобто в залежності від внутрішніх та зовнішніх змін, зберігаються основні характеристики об'єкта [151]. Вчений-науковець, Є. В. Білозьоров вивчає структуру як внутрішню побудову суспільства, що віддзеркалює взаємодію його складових частин, що сприяє цілісності та динамізму подальшого розвитку. Складовими частинами (елементами) структури виступають різні об'єкти та стійкі взаємозв'язки між ними [152, с. 128-132] . В праві поняття «структура» найчастіше використовують у поєднанні з іншими правовими елементами. Так, вчений В. П. Марчук визначає структуру норми права як її внутрішню побудову або сукупність взаємопов'язаних елементів [153, с. 92]. Тобто, структура є багатозначним поняттям, яке взаємопов'язане із багатьма явищам, в тому числі правовими. Структура характеризує елементи будь-чого, що поєднанні між собою системним зв'язком. Кожний елемент структури відображає певні характеристики явища, що розглядається. Вивчення кожного структурного елементу будь-чого дає якісне уявлення про об'єкт, що розглядається. Таким чином, структура – це побудова або організація чого-небудь, поєднання стійких зв'язків об'єкта, що дає уявлення про основні характеристики такого об'єкта.

Слід зазначити, що правовий статус – багатозначне та багатоскладове поняття, що відображає цілий комплекс характеристик, рис, властивостей без яких неможливо визначити його сутнісні особливості.

Однозначно, що правовий статус – юридичне поняття, що характеризує особливості відповідних об'єктів.

Різноманітна юридична література трактує поняття правового статусу в залежності від об'єкта визначення. Так, розрізнений правовий статус у громадянина як суб'єкта правовідносин та органу державної влади зокрема правоохоронного органу. Одні тлумачні юридичні словники визначають поняття правового статусу як правового становища, інші як правової категорії, що є системою прав, обов'язків та законних інтересів. Так, С. В. Дегтярьова визначає сутність правового статусу визначається як правова категорія, що регламентується як система впорядкованих та забезпечених державою у законному порядку сукупність прав, обов'язків та свобод людини та громадянина як суб'єкта правовідносин [154, с. 151]. Тобто, правовий статус визначається як загальнотеоретична категорія, яка характеризує певний стан чого-небудь (об'єкта, суб'єкта) тощо. Зазначений словник характеризує правовий статус, як такий, що пов'язаний насамперед з громадянами та суспільством, за таких умов обов'язковими для правового статусу є права, обов'язки та відповідальність. В інших словниках зазначається, що під статусом розуміється правове становище (сукупність прав і обов'язків) громадянина чи юридичної особи [155, с. 237]. Дійсно, правовий статус як цілісна юридична категорія відображає правовий стан об'єкта та можливість його створення і функціонування по мірі необхідності. Особливість правового статусу полягає у тому, що такий правовий стан виокремлює суб'єкта або об'єкта від один одного. Зокрема, юридична енциклопедія розкриває зміст поняття правового статусу як певного становища чого-небудь, що регламентує сукупність прав, обов'язків фізичних та юридичних осіб [156, с. 44-45]. Таким чином, поняття правового статусу обумовлюється особливостями сутності його тлумачення. Безперечно, що загальне юридичне визначення правового статусу розкривається як впорядкованої системи сукупності прав, обов'язків та відповідальності, що встановлює та закріплює особливості правового становища будь-чого. Найдоцільнішим, у розумінні правового статусу є поєднання і визначення правового стану або станови-

ща через який встановлюється сукупність прав, обов'язків та відповідальності.

Вчені-науковці, розглядають правовий статус як системне поняття, що визначає особливості правового становища суб'єкта, об'єкта тощо. В юридичній науці поняття правового статусу найчастіше зустрічається в теорії держави та права, конституційному праві, адміністративному праві та ін. Зокрема, вчені-науковці О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко визначають правовий статус як впорядковану певним чином систему законодавчо регламентованих та забезпечувальних державою прав, обов'язків та свобод, а також законних інтересів особи, тобто виступає як засіб нормативно-правового закріплення головних засад по взаємодії особи та держави [157]. Аналізуючи позицію авторів, слід зазначити позитивні та негативні моменти. До позитивних моментів належить визначення правового статусу як системи прав, свобод та обов'язків; закріплення правового статусу у законодавстві; виокремлення правового статусу як правового засобу. Негативним моментом такого підходу є відсутність у визначенні значення правового статусу як правового становища.

Цікавою та ефективною для юридичної науки є позиція В. В. Макарчука, який виділяє елементи правового статусу, а саме цільовий та структурно-організаційний. В свою чергу, під цільовим правовим статусом розуміє сукупність завдань, функцій та призначення відповідного органу, а під структурно-організаційним сукупність питань, щодо створення відповідного органу, сукупності повноважень, компетенції та відповідальності конкретного органу тощо [158, с. 20]. Така точка зору, має позитивні та негативні аспекти. До позитивних аспектів, слід віднести поділ правового статусу на дві окремі групи, в залежності від особливостей елементу правового статусу. До негативних аспектів належить відсутність виокремлення сукупності прав та обов'язків правового статусу.

Вчений-науковець А. В. Панчишин під правовим статусом розуміє універсальну, багатозначну, комплексну правову категорію, що має зрозумілу структуру, що встановлює особливості та головні засади взаємодії суб'єктів правовідносин, а також встановлення прав, обов'язків,

місця в системі та гарантій реалізації в системі правовідносин [159, с. 95-98]. Виходячи із визначення поняття правового статусу автором, слід зазначити, що чітко прослідковуються ознака правового статусу, а саме універсальність, багатозначність, комплексність. Крім того, правовий статус дійсно є правовою категорією, що застосовується по відношенню до прав, обов'язків та відповідальності суб'єкта конкретних правовідносин.

Вчені-науковці, з різних позицій підходять до визначення правового статусу, а особлива увага привертається правовому статусу правоохоронного органу. Адже, без застосування відповідних нормативно-правових актів досить складно встановити структуру адміністративно-правового статусу правоохоронних органів.

Стосовно правоохоронного органу, то правовий статус визначають як певну сукупність повноважень юридичного та владного характеру, виконання яких сприяє виконанню покладених завдань та функціональних повноважень [123, с. 378]. В свою чергу, повноваження правоохоронного органу – це встановлена та закріплена у законодавстві (законі, підзаконному або іншому нормативно-правовому акті) сукупність владних повноважень (прав, обов'язків та відповідальності) [160, с. 90]. За таких умов, права визначаються як можливості по реалізації та виконанні передбачених функцій, що у взаємодії збігаються з обов'язками, в аспекті держави й об'єднуються в єдину, взаємопов'язану правову категорію компетенції, тобто головне функціонально-правове призначення.

Наприклад, згідно із Проект Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність» поліція має велику кількість прав та обов'язків, а до предмету її відання входить охорона громадської безпеки та громадського порядку [161]. Так, відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» у Служби безпеки України – безліч прав та обов'язків, а предмет відання забезпечення державної безпеки України [37]. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокуратура в Україні має різноманітну кількість прав та обов'язків, а до предмета відання входить захист основоположних прав і свобод людини та громадянина, а також загальних інтересів держави та суспі-

льства [162]. В свою чергу, відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» до предмету відання даного органу входить забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель, а сукупність прав та обов'язків є різноманітною [84].

Необхідно також відмітити, що у юридичній літературі досить часто відбувається поділ правого статусу правоохоронних органів на загальний та спеціальний. При цьому підставами загального і спеціального правових статусів є загальна й спеціальна правосуб'єктність даних органів відповідно. При наявності необхідної сукупності юридичних фактів, включених у правосуб'єктність, реальна особа може володіти (володіє) комплексом конкретних прав і обов'язків, передбачених відповідним правовим статусом, тобто абстрактний статус персоніфікується. Результатом персоніфікації є те, що нормативно закріплені права й обов'язки стають суб'єктивними, тобто становлять зміст вже конкретних правовідносин [173, с. 85]. Також з позиції реформування органів як складової правоохоронної системи необхідно також відмітити, що класифікація видів статусу правоохоронних органів України включає в себе конституційно-правовий, кримінально-процесуальний та адміністративно-правовий статуси. Враховуючи викладене, досить ускладнюється визначення адміністративно-правового статусу правоохоронного органу, адже по суті правовий статус правоохоронного органу визначається шляхом розкриття структури компетенції. За загальним правилом, в такому випадку правовий статус правоохоронного органу включає в себе правову основу та сукупність прав, обов'язків, відповідальності кожного окремого правоохоронного органу в Україні, які складають цілісну систему правоохоронних органів.

Особливу увагу, в нашому дослідженні привертаємо саме адміністративно-правовому статусу правоохоронних органів. В основному, в адміністративному праві адміністративно-правовий статус визначається стосовно громадян, а в меншій мірі щодо органів державної влади, правоохоронних органів тощо.

Слід зазначити, що в юридично-науковій літературі сутнісне значення адміністративно-правового статусу правоохоронних органів не

розкривалося та в повній мірі не досліджувалося, лише в контексті конкретного об'єкта правовідносин. Більшість вчених-науковців зосереджується на тому, що окремим елементом правового статусу є адміністративно-правовий. Тобто, адміністративно-правовий статус є різновидом правового статусу, частиною цілого, що є ширшим за правовим змістом та значенням. Правовий статус базується на конституційних принципах, що впливають на його реалізацію та закріплення як правової категорії у різноманітних галузях права, в тому числі адміністративному праві та процесі. Але, крім цього, для змісту адміністративно-правового статусу мають значення норми більшості правових галузей та міжнародно-правові норми.

Щодо адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, то вчені-науковці розглядають його через призму органів державної влади. Зокрема, вчений С. В. Ківалов досліджуючи адміністративно-правовий статус органів державної влади визначає їх класифікацію, завдання, компетенцію та функції [163, с. 82-94], однак недоліком такого підходу є відсутність єдиного визначення та розкриття сутності правової категорії адміністративно-правового статусу органів державної влади.

Іншою точкою зору, є розуміння адміністративно-правового статусу органів державної влади. Зокрема, А. Т. Комзюк для з'ясування правового змісту адміністративно-правового статусу вважає, що необхідно досліджувати зміст адміністративно-правового статусу через призму окремої системи органів державної влади. За таких умов, важливим є визначення предмету відання, форми та рівня правового регулювання, виокремити сферу правовідносин чи суспільних відносин, впорядкувати та визначити об'єкти, а також коло задач покладених на компетентний орган, сукупність прав, обов'язків, відповідальності та обов'язків при виконанні посадових функцій [164, с. 63]. Аналізуючи такий підхід до адміністративно-правового статусу органів державної влади, слід зазначити, що він має ряд переваг та недоліків. До переваг зазначеного підходу відносимо визначення форми, предмету відання, рівня правового регулювання правовідносин по адміністративно-правовому статусу органів державної влади; враховуючи, що кожний орган дер-

жавної влади має свої особливості створення, підпорядкування та діяльності, розкриття їх правової сутності через зміст є важливою умовою їх впорядкування.

До недоліків зазначеного підходу відносимо відсутність чіткого визначення поняття адміністративно-правового статусу державних органів; не повне розкриття структурних елементів, що належать до адміністративно-правового статусу органів державної влади. Крім того, автор розглядаючи адміністративно-правовий статус державних органів виокремлює форму, рівень правового регулювання та сукупність прав, обов'язків і відповідальності. Все ж таки, доцільно розглядати зазначені елементи адміністративно-правового статусу, в контексті структурних елементів такого статусу.

В той же час, вчений-науковець В. Б. Авер'янов охарактеризовує адміністративно-правовий статус органів державної влади як такий, якому притаманне певне коло повноважень, що закріплені у компетенційних нормах права [165, с. 13-21]. Таким чином, вказаний підхід автора до адміністративно-правового статусу органів державної влади має свої позитивні та негативні аспекти. До позитивних аспектів належить логічне визначення правового статусу органів державної влади, як такого, що закріплюється у компетенційних нормативно-правових актах, тобто нормах, які визначають компетенцію кожного окремого органу державної влади. До негативних моментів відносимо те, що автор досить вузько визначає адміністративно-правовий статус органів державної влади, тобто не розкриває його сутність як багатозначного та комплексного поняття від якого залежить ефективність функціонування і діяльність відповідно органу державної влади.

Для з'ясування сутності адміністративно-правового статусу державного органу О.М. Рєзнік пропонує визначити відповіді на ряд запитань, а саме щодо: 1) якого рівня органу є даний орган державної влади? 2) яке його цільове призначення та до якого виду державних органів належить цей орган? 3) ким утворюється зазначений орган? 4) кому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний та відповідальний? 5) яка юридична природа зазначеного органу та актів, які видаються у ньому? 6) які джерела його фінансування? 7) Якщо так, то якими пра-

вами юридичної особи володіє зазначений орган? [166, с. 59-60]. Аналізуючи такий підхід автора, слід зазначити, що дійсно важливим є визначення сфери правовідносин для яких створюється вказаний правоохоронний орган, цільове призначення, мету та завдання його діяльності, якої організаційно-державною одиницею створюється зазначений орган та кому буде підконтрольний і підзвітний, джерела фінансування та правова природа. Встановлення відповідей на зазначені питання нададуть змогу в повній мірі визначити сутність адміністративно-правового статусу та розкрити його структурні складові частини.

Тобто, слід додати, що адміністративно-правовий статус органу державної влади – це встановлене юридично та закріплене у чинному законодавстві правове становище органу державної влади, яке характеризує особливості створення, діяльності, а також сукупність прав, обов'язків та відповідальності кожного органу державної влади в залежності від мети, призначення та завдань його створення, які реалізуються в процесі адміністративно-правових правовідносин.

Слід зазначити, що визначення поняття структури адміністративно-правового статусу правоохоронного органу не надавалося. Тому, спробуємо надати самостійне визначення цього поняття, виокремити його особливості та на основі цього визначити структуру адміністративно-правового статусу правоохоронних органів. Хоча, окремі аспекти такої структури досліджувалися в контексті існування, становлення, розвитку та функціонування правоохоронної системи. Більшість наукових праць і розробок стосуються визначення структурних елементів адміністративно-правового статусу державних органів, а, в свою чергу, адміністративно-правовий статус правоохоронних органів є невід'ємною частиною системи органів державної влади. Різниця в структурних елементах адміністративно-правового статусу таких органів в полягає в призначенні, меті, завданнях та особливостях адміністративної діяльності таких органів.

Вчений-науковець В. Б. Авер'янов характеризує компетенцію органів державної влади як таку, що включає в себе важливі елементи, а саме функції, завдання, характер взаємозв'язків між собою, особливість місця у ієрархічній структурі органів державної влади, порядком

вирішення різноманітних робочих питань [167, с. 188]. Вчений Т. О. Гуржій розкриває структуру адміністративно-правового статусу як таку, що обмежується засадами діяльності та організації повноважень органів державної влади [168, с. 18]. Таким чином, автори вважають необхідним до структури адміністративно-правового статусу включати завдання, функції, наявність взаємозв'язків між собою, положення в системі органів державної влади, але крім того, особливості повноважень та принципи побудови діяльності органу державної влади. Звичайно, це раціонально, адже тільки повноцінне дослідження структурних елементів дасть змогу визначити сутність такого правового статусу.

Неоднозначними є підходи до розкриття сутності структурних складових адміністративно-правового статусу державного органу Ю. П. Битяка [169, с. 76] та В.В. Галунько [170, с. 127], які вважають, що органи державної влади наділені оперативною самостійністю, яка реалізується в їхніх повноваженнях, предметах відання, права та обов'язках і масштабах діяльності. Крім того, вчений В.В. Галунько вважає, що до складових частин адміністративно-правового статусу органів державної влади, окрім повноважень та масштабів діяльності, слід відносити структуру, методи у роботі та законодавчий порядок створення [170, с. 127]. Такий підхід науковців до структури адміністративно-правового статусу дає змогу виокремити наступні структурні елементи адміністративно-правового статусу, а саме права та обов'язки, предмет відання, компетенцію, методи роботи. Тобто, за такого підходу всі зазначені елементи взаємопов'язані між собою та у результаті дають змогу оцінити адміністративно – правовий статусу органів державної влади.

Щодо структури адміністративно-правового статусу державних органів, то вчений-науковець Т. В. Сараскіна головними властивостями адміністративно-правового статусу органів державної влади визначає сукупність впорядкованих певним чином елементів. Зокрема, функціональне призначення та становлення органу державної влади; визначення його місця в системі органів державної влади; цільову мету створення орану державної влади; виокремлення особливостей сфери діяльності такого органу державної влади; сформованість функцій та пріоритетних завдань; регламентування прав, обов'язків та повнова-

жень по реалізації головної компетенції в окремій сфері або галузі; діяльність органу державної влади по реалізації можливості проводити нормотворчу та правозастосовну функції, а саме щодо прийняття окремих нормативно-правових актів; встановлення міри відповідальності органу державної влади та його посадових осіб, у разі порушення вимог чинного законодавства щодо законності діяльності органу; порядок формування штату, структури, ліквідації та джерел фінансування відповідного державного органу; повноважень по прийняттю, реалізації та контролю за виконанням власних владних рішень; окремі питання щодо інформаційного забезпечення органу державної влади та його структурних підрозділів [171, с. 73-74]. Аналіз зазначеної автором позиції дає змогу виокремити структурні елементи адміністративно-правового статусу як органів державної влади, так і правоохоронних органів у цілому. Звичайно, адміністративно-правовий статус правоохоронних органів включає в себе особливості створення та адміністративної діяльності, цільове призначення, повноваження, права, обов'язки, відповідальність по реалізації компетенції конкретного правоохоронного органу, діяльність в середині правоохоронного органу, зокрема прийняття оперативних управлінських рішень та локальних нормативно-правових актів, інформаційне та технічне забезпечення діяльності правоохоронного органу, контроль у внутрішній організації діяльності у правоохоронного органу тощо.

Неоднозначним у юридичній літературі є дослідження особливостей правового статусу органів державної влади, адже на відміну від правового статусу громадянина простіше дослідити, зважаючи на те, що він включає в себе правоздатність, дієздатність, деліктоздатність конкретні елементи, які характеризують правовий стан суб’єкта. В той же час, структура правового статусу органу державної влади є досить складною і включає в себе: державно-правову та політичну властивість органу державної влади; місце у державній системі різноманітних органів державної влади; зв’язок та взаємовідносини органів державної влади між собою та з іншими компетентними органами; найголовніші засади діяльності та організації органів державної влади; компетенцію та повноваження; види нормативно-правових актів органів державної

влади. З іншого боку, вчені-науковці досліджуючи структуру правового статусу органів державної влади вважають за доцільне виділяти найменування, атрибути, порядок створення, структуру органу державної влади; завдання та цілі діяльності такого органу; компетенцію, повноваження та нормативно-правові акти управління в державному органі; особливості джерел фінансування; підконтрольність, підпорядкованість, підзвітність та відповідальність конкретного органу державної влади; гарантування у його діяльності [172, с. 120-136].

Особливої уваги, заслуговує дослідження А.М. Куліша [173, с. 86]. Автор на основі аналізу концептуальних підходів до проблемних питань та шляхів вдосконалення правового статусу проводить класифікаційні критерії видів статусу правоохоронних органів України до яких включає:

- конституційно-правовий статус правоохоронних органів, який реалізовується на основі проголошення щодо забезпечення державної безпеки та захисту державного кордону України, що покладається на компетентні військові формування і правоохоронні органи держави. В такому разі, організація та порядок діяльності таких органів яких визначається у порядку ч. 3 ст. 17 Конституції України та іншими нормативно-правовими актами українського законодавства;
- адміністративно-правовий статус правоохоронних органів послідовно визначає конкретні особливості правоохоронних органів як невід'ємного елементу системи державного управління, що встановлюється у законодавчих нормативно-правових актах, у сфері адміністративної діяльності правоохоронних органів;
- кримінально-процесуальний статус правоохоронних органів, який визначає специфічні особливості положення та порядку функціонування правоохоронних органів в сфері кримінального судочинства.

На думку автора, за такої ситуації приналежність різноманітних органів державної влади до правоохоронних органів та визначення особливостей структури таких органів має здійснюватися з врахуванням та на підставі аналізу їх соціального-правового призначення, особливостей мети діяльності, місця в державно-правовому механізмі, з

можливістю усунення втручання у діяльність правоохоронного органу, з боку інших органів державної влади, такі умови висуваються для повноцінної та законної реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також їх конституційних прав. Автор переконаний, що саме зазначений правовий аспект має бути покладений в Концепцію реформування правоохоронної системи України для подальшої реалізації конституційних норм в Україні. Автор зазначає, що виходячи із соціально-правового призначення та особливостей мети діяльності, до системи правоохоронних органів України, яких визначається структура правоохоронних органів мають входити: органи суду, прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, митні органи, податкова міліція. На сьогодні існує досить велика кількість поглядів до кола правоохоронних органів в Україні. Ситуація ускладнюється тим, що чіткого та впорядкованого визначення і переліку органів, що входять до системи правоохоронних органів відсутнє. Окремі аспекти, системи правоохоронних органів визначаються у ряді законів, а саме Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [79], Закону України «Про Основи національної безпеки України» [86] та Закону України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами держави» [85].

Так, Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» передбачає, що правоохоронними є органи, які реалізують правоохоронні та правозастосовні функції. Зокрема, закон встановлює, що правоохоронними є [79]:

- органи прокуратури;
- органи внутрішніх справ;
- органи служби безпеки України;
- органи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- Національне антикорупційне бюро України;
- органи охорони державного кордону,
- органи доходів і зборів,
- органи та установи виконання покарань;

- слідчі ізолятори;
- органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони;
- інші органи.

В той же час, Закон України «Про Основи національної безпеки України» [86] дає лише досить вузьке визначення правоохоронних органів як органів державної влади, на які відповідно до конституційних засад та законодавства України покладено реалізацію правоохоронних функцій. На відмінну від попереднього закону, інший нормативно-правовий акт, а саме Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» [85] регламентує правоохоронні органи як органи державної влади, які уповноважені відповідно до законодавства реалізовувати правозастосовні або правоохоронні функції. Таким чином, зазначені закони не встановлює чіткого переліку правоохоронних органів, а лише надають сутність визначення та окремі функції правоохоронних органів як органів державної влади.

Тобто, автор розкриває сутність адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як послідовного та встановленого правового становища, що визначає конкретні особливості адміністративної діяльності правоохоронних органів як невід'ємного елементу системи державного управління, що встановлюється у законодавчих нормативно-правових актах, у сфері адміністративної діяльності правоохоронних органів.

Щодо підходів до структури адміністративно-правового статусу, то в правовій літературі особливу увагу, привертає дослідження А.М. Куліша [174, с. 23-25], який в повній мірі дослідив визначення, особливості та структуру адміністративно-правового статусу правоохоронних органів в Україні. Так, автор вважає, що складовими елементами структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України є певні блоки:

- функціонально-цільовий;
- структурно-організаційний;
- компетенційний (компетенція);

- підконтрольність та відповідальність правоохоронного органу;
- визначення законодавством гарантії діяльності правоохоронного органу.

Автор зазначає, що одним із елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів є мета, завдання та функції, які мають бути закріплені в чинному законодавстві української держави. Мета діяльності будь-якого правоохоронного органу опосередковується метою діяльності правоохоронної системи. Тобто, мета діяльності спрямована на дотримання законності, дисципліни та правопорядку, а також забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина.

Погоджуємося із поділом структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів на складові частини А. М. Кулішем на функціонально-цільовий; організаційно-структурний; пов'язаний із компетенцією правоохоронного органу; підконтрольністю та відповідальністю правоохоронного органу; визначенням законодавством правових гарантії діяльності правоохоронного органу [174, с. 23-27]. У свою чергу, варто виокремити наступні складові частини структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, а саме:

- цільове призначення, а саме мета, завдання, функції діяльності правоохоронного органу;
- сукупність прав та обов'язків, повноваження правоохоронного органу;
- організаційне-правове забезпечення.

Характеризуючи особливості першого елементу структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, слід зазначити, що цільове призначення опосередковується наявністю завдань, мети та функцій правоохоронних органів. Так, завдання кожного правоохоронного органу можна поділити на основні та додаткові. Аналізуючи завдання як елементу цільової-функціональної складової частини адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, увагу привертає дослідження В. Я. Малиновського, який переконаний, що зважаючи на те, що мета є прогнозом кінцевого результату управлін-

ської діяльності, то завдання за таких умов, виступає головним реалізатором у досягненні мети [123, с. 149].

Адміністративно-правова думка, сходиться на тому, що структурні елементи державно-правового механізму слід об'єднувати в окремі блоки, що у сукупності складають групи: виробничі, які характеризують мету для якої створюється відповідний орган; економічно-правові; екологічно-правові, які закріплюють обов'язки щодо охайного використання та забезпечення природних й інших ресурсів та охорони навколишнього середовища і державного майна; соціально-правові, які спрямовані на забезпечення працівників з метою створення гарних умов для трудової діяльності, організацію культурного, матеріального та побутового обслуговування робітників, службовців та їх сімей [175, с. 27].

Останнім структурним елементом, який знаходиться між завданням та метою виступає функція. По своїй правовій природі усі функції в системі управління виступають у вигляді практичної діяльності для здійснення конкретно поставлених цілей. Класифікаційним критерієм поділу функцій виступає цільова орієнтація, що спрямована на забезпечення усіх необхідних потреб, які є характерними для об'єкту управління. Таким чином, функції поділяються на групи, що здійснюють забезпечення у керуванні об'єктами. Перша група залежить від цілеспрямованості інформації та реалізує планування і прогнозування діяльності правоохоронного органу; друга група спрямована на створення ефективної та нормальної діяльності правоохоронного органу, і передбачає необхідне фінансування, організаційне, матеріально-технічне забезпечення, проведення роботи по кадровому забезпеченню тощо. Третя група функцій спрямована на взаємопов'язаність, узгодженість та впорядкованість в діяльності правоохоронного органу і включає в себе правове регулювання, координацію та контроль, організацію роботи та керівництво, нагляд тощо. Четверта група функцій пов'язана із діям по організації створення, вирішенням проблемних питань і пошуку шляхів вдосконалення діяльності правоохоронного органу із застосуванням необхідних кваліфікованих заходів, що пов'язані із моделюванням, організаційним розвитком, проектуванням

керуючих суб'єктів [74, с. 111]. Слід зазначити, що всі функції безпосередньо пов'язані із організацією структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів та сприяють швидкій організації адміністративної діяльності таких органів, знаходженню нових ефективних й універсальних напрямів діяльності усього апарату управління правоохоронного органу.

Безперечно, при створенні кожного правоохоронного органу важливе значення має сукупність прав та обов'язків, якими наділяється зазначений орган. Тому, права та обов'язки є складовим елементом структури адміністративно-правового статусу правоохоронного органу.

Наступною складовою частиною структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів є організаційно-правове забезпечення. Цей структурний елемент характеризує адміністративну діяльність правоохоронного органу в середині системи. Тобто, це внутрішнє правове становище правоохоронного органу, зокрема вказане стосується посадових осіб, їх взаємодії собою, прийняття необхідних організаційних рішень.

Аналізуючи дослідження структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів в України вважаємо, що під структурою адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, слід розуміти чітко впорядковану та закріплену сукупність взаємопов'язаних частин, які визначають правове становище компетентного правоохоронного органу, цільове призначення якого полягає у здійсненні державно-владної діяльності шляхом реалізації правового статусу, завдань, функцій, мети, які за чинними нормативно-правовими актами входять до компетенції кожного окремого правоохоронного органу та пов'язані із правовідносинами, що виникають у сфері реалізації адміністративно-правового статусу правоохоронних органів в Україні.

Сучасна структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів визначається через наявність структурно-впорядкованих елементів, які взаємопов'язані між собою та характеризують адміністративно-правовий статус і структуру правоохоронних органів.

Для з'ясування особливостей складових частин адміністративно-правового статусу правоохоронних органів важливе значення має призначення правоохоронного органу, мета його діяльності, завдання, сукупність прав, обов'язків та повноваження правоохоронного органу, яка реалізується у повсякденній практичній діяльності кожного правоохоронного органу.

На основі аналізу структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів вважаємо за необхідне виокремлення структурних елементів адміністративно-правового статусу окремого правоохоронного органу. Так, відповідно до цільового призначення, а саме мети, завдань та функції діяльності правоохоронного органу можна характеризувати кожен правоохоронний орган.

Розпочнемо із структури адміністративно-правового статусу міліції як органу, що входить до системи органів внутрішніх справ. Цільове призначення міліції виявляється у служінні народу шляхом захисту та охорони основоположних прав та свобод людини і громадянина, боротьбі із злочинністю та забезпечення публічного порядку та безпеки.

Проектиним законодавством України головним завданням майбутньої поліції повинно бути забезпечення публічного порядку та безпеки, захист та охорона основоположних прав і свобод людини та громадянина, здійснення всіх дій в інтересах держави та суспільства, боротьба зі злочинністю надання поліцейських послуг й інших поліцейських послугу у порядку та межах чітко встановлених законом по допомозі особам, які через певні причини терміново потребують такої допомоги.

Мета діяльності поліції в Україні в Законі чітко не визначена, але аналіз окремих положень зазначеного закону дає змогу визначити основну мету – служіння суспільству, що включає три особливі складові:

- захист та забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина;
- боротьба зі злочинністю;
- підтримання публічного порядку та безпеки.

Функції діяльності поліції в Україні чітко не визначені, але зважаючи на те, що діяльність поліції організовується на нормах передба-

чених в Конституції України, тим самими поліція реалізує основні функції передбачені конституційним законодавством.

Відповідно, Закон України «Про міліцію» визначає правовий статус працівників міліції, керівників, інших співробітників, особливості їх компетенції, повноважень та методів діяльності.

Іншим правоохоронним органом, який привертає увагу є прокуратура в Україні, діяльність якої здійснюється відповідно до Конституції України [125].

Функції, які здійснює прокуратура передбачені в Законі України «Про прокуратуру» [162] відповідно до якого прокуратура здійснює наступні функції:

- представництво інтересів громадян та держави в суді та підтримання державного обвинувачення у випадках передбачених чинним законодавством;

- нагляд за дотриманням законодавства щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, а також питання застосування заходів примусового характеру, які безпосередньо пов'язані із обмеженням свободи громадян тощо;

- нагляд за дотриманням законодавства компетентними органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Особливості структури адміністративно-правового статусу Служби безпеки України визначаються у Законі України «Про Службу безпеки України» [37]. Побудований адміністративно-правовий статус Служби безпеки України складається із цільового призначення, а саме забезпечення державної безпеки в Україні. Завдання, які безпосередньо пов'язані із компетенцією цього органу. Відповідно, аналізуючи положення Закону України «Про Службу безпеки України» завдання можна поділити на основні та додаткові. До основних входить забезпечення конституційного ладу, державного суверенітету і територіальної цілісності; сприяння економічному, оборонному та науково-технічному потенціалу України, зокрема шляхом реалізації головних функцій; забезпечення законних прав та інтересів громадян та держави від будь-яких можливих посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а

також забезпечення охорони державної таємниці. До додаткових завдань Служби безпеки України входить діяльність із профілактики, попередження, виявлення, розкриття та припинення злочинів проти миру та безпеки людства, корупції, організованої злочинності, тероризму, у сфері управління та унеможливлення дій, які можуть створювати загрозу важливим життєвим інтересам української держави.

Крім того, закон визначає особливості управління у сфері діяльності Служби безпеки України, компетенцію цього правоохоронного органу, повноваження посадових осіб і тд.

Наступним правоохоронним органом структуру адміністративно-правового статусу якого необхідно визначити є Антимонопольний комітет України, діяльність якого засновується та реалізується відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [84]. Основною метою діяльності Антимонопольного комітету України якого є сприяння по забезпеченню державного захисту конкуренції у сфері державних закупівель та підприємницькій діяльності. Специфіка мети діяльності зазначеного правоохоронного органу обумовлює особливості його адміністративно-правового статусу, а також завдання та повноваження цього правоохоронного органу.

Пріоритетними завданням Антимонопольного комітету як правоохоронного органу по реалізації фінансового контролю є участь у здійсненні та формуванні конкурентної політики сприянню встановлення добросовісної конкуренції; проведення державного контролю по додержанню законодавства про захист економічної конкуренції, визнання головними права споживачів, сприянню попередження, виявлення та припинення можливих правопорушень у сфері економічної конкуренції; методично-правове забезпечення з питань застосування законодавства про захист економічної конкуренції тощо.

Іншим правоохоронним органом структуру адміністративно-правового статусу необхідно визначити є Національне антикорупційне бюро. Особливої уваги зазначений орган заслуговує, адже на нього покладаються великі надії в аспекті реформування системи правоохоронних органів у сфері боротьби та протидії корупції в Україні. Правовий статус зазначеного органу встановлюється на основі Закону Украї-

ни «Про Національне антикорупційне бюро України» [176]. Відповідно до зазначеного закону, основною метою діяльності антикорупційного бюро України є запобігання, попередження, припинення, виявлення, розкриття та розслідування питань, що стосуються сфери корупційних правопорушень, якщо такі діяння відносяться до його компетенції. Завдання як структурний елемент адміністративно-правового статусу антикорупційного бюро – боротьба із корупційним правопорушенням, за які передбачена кримінальна відповідальність, що можуть вчинятися вищими уповноваженими та посадовими особами, діяльність яких спрямована на реалізацію функцій держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, та можуть становити пряму загрозу національній безпеці. В законі також визначається компетенція, повноваження, права та обов'язки антикорупційного бюро як правоохоронного органу.

Отже, підсумовуючи зазначаємо, що структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів є важливим питанням та таким, що потребує подальших наукових розробок та концепцій. Адже, саме визначення структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів дає змогу комплексно охарактеризувати правове положення такого органу, сукупність прав та обов’язків, які належать компетентному органу, особливості організації роботи як внутрішньої, так і зовнішньої діяльності правоохоронних органів, а також завдання, цільове призначення та мету правового статусу компетентного правоохоронного органу.

Структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів – це впорядковане та закріплене законодавчо правове положення правоохоронного органу, за допомогою якого визначається цільове призначення, завдання, мета, функції та повноваження правоохоронного органу в Україні. При цьому структура адміністративно-правового статусу правоохоронного органу України включає такі складові:

1) цілі, завдання та функції;

2) компетенція (права та обов’язки органу);

3) організаційний блок, що об'єднує особливості порядку утворення (обрання, призначення), ліквідації (звільнення), підпорядкованість та самоорганізацію органу;

4) структурний блок (структурна та штатна побудова, символіка);

5) відповідальність і гарантії діяльності правоохоронного органу та його посадових осіб.

Дослідження окремих аспектів структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів дає змогу зрозуміти, що чинні законодавчі норми досить часто, на жаль, є не ефективними та потребують внесення конкретних нормативних змін. Зокрема, по відношенню до структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів відсутній чіткий перелік складових частин структури такого адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, для деяких правоохоронних органів не закріплена мета їх діяльності, яка має важливе значення для подальшого ефективного функціонування усієї системи правоохоронних органів.

2.3 Впровадження оптимальної структури побудови правоохоронних органів в Україні

В українському суспільстві склалася негативна традиція сприйняття правоохоронної системи як корумпованої, такої, що виконує каральні функції, а не надає соціальні послуги. До організації самої системи, її чисельності, специфіки стосунків між правоохоронцями і громадянами в населення виникає чимало зауважень. Рівень поваги і довіри громадян до системи правоохоронних органів України стрімко знижується. Прояви корупції у правоохоронних органах стають основою для негативних новин у вітчизняній пресі та приводом для політичних спекуляцій.

Дискусія стосовно реформування правоохоронних органів триває не один рік, але ми опинилися в ситуації, коли необхідно перейти до напрацювання практичних, дієвих та реформаційних кроків.

Сучасні процеси реформування всіх сфер життєдіяльності українського суспільства, які орієнтовані на формування інституту демокра-

тичної правової держави, відрізняються складністю і суперечливістю. При цьому особливе занепокоєння викликає стан правоохоронної діяльності, що стало одним з найбільш серйозних перешкод для проведення послідовних реформ. Крім того, злочинність все більше набуває рис системності, здатності реального впливу на суспільні відносини в політиці, економіці, праві, активно вливати на ту частину суспільства, яка орієнтована на право і закон [176, с. 150]. Враховуючи зазначені вище фактори, особливої актуальності набувають питання щодо пошуку оптимальної структури побудови правоохоронних органів в Україні.

Питання визначення оптимальної структури правоохоронних органів пригортають увагу вчених з моменту здобуття нашою державою незалежності [177; 178; 179], проте єдиного підходу до даної проблематики досі не вироблено. У загальному розумінні структура уявляє собою засіб зв'язку елементів у системі, які забезпечують її спрямоване функціонування та усталеність (стабільність) [114, с. 240]. У менеджменті існує усталений термін «організаційна структура», що означає склад і підпорядкованість взаємопов'язаних ланок в управлінні, які включають апарат управління і виробничі підрозділи [180, с. 130], форму поділу і кооперації управлінської діяльності, в рамках якої управління здійснюється шляхом виконання відповідних функцій, орієнтованих на досягнення намічених цілей. Основні елементи організаційної структури – підрозділ (ланка) управління, ієрархічний рівень управління, зв'язок між ланками, рівнями управління та персоналом управління, наділеним певними функціями [181, с. 111].

Проблематика створення досконалої організаційної структури правоохоронних органів вже деякий час пригортає увагу науковців-адміністративістів.

Так, у 2001 році була захищена кандидатська дисертація Ю.Д. Кунєва, в якій дається визначення організаційної структури як сукупності більш або менш диференційованих і автономних функціональних частин цілого та їх стійких зв'язків як внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія, що обумовлені його побудовою та забезпечують його цілісність, та виділяються наступні положення, які визначають її значимість:

- направлена на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами і співробітниками;

- забезпечує координацію всіх функцій управління;

- визначає функції, повноваження і відповідальність на управлінських рівнях;

- визначає оптимальну ефективність взаємодії з зовнішнім середовищем, досягнення своїх цілей та виконання покладених на неї функцій і повноважень, її виживання;

- визначає організаційну поведінку її співробітників, тобто стиль управління і якість праці колективу [182, с. 89].

За результатами аналізу принципів побудови і вдосконалення організаційних структур, причин і умов, що викликають відхилення управлінської практики правоохоронних органів від вимог відповідних принципів, Ю.Д. Кунєв робить низку висновків щодо побудови і вдосконалення організаційної структури, оптимальної структурної форми апарату управління та управлінської діяльності правоохоронних органів. Зокрема, він визначає, що в основу реформування правоохоронних органів слід покласти положення, відповідно до якого необхідно знайти оптимальне співвідношення централізації і децентралізації функцій, що дає змогу нейтралізувати, з одного боку, відомчі тенденції, а з іншого – місцеві; підкреслює, що важливим завданням у справі вдосконалення управління в правоохоронних органах є спрощення організаційних структур; зауважує, що сліпе копіювання організаційних структур позбавлене сенсу. Крім того, визначаючи, що вся робота по впровадженню нововведень в організацію і діяльність правоохоронних органів потребує ретельної підготовчої роботи фахівців галузевих служб у теорії і практиці впровадження нововведень, Ю.Д. Кунєв вважає за доцільне розробити єдиний механізм, який передбачав би конкретизацію стадій і суб'єктів впровадження нововведень. При цьому виникає необхідність створення методик, пристосованих до специфіки функціонування і критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів [182, с. 198-199].

Безумовно, Ю.Д. Кунєв має рацію, визначаючи найбільш проблемні питання зміни організаційних структур в правоохоронних орга-

нах. Разом з тим, його дослідження носить скоріше оглядово-теоретичний характер, що певною мірою ускладнює застосування його здобутків у процесах постійного реформування правоохоронних органів, яке здійснюється методом «спроб і помилок».

Досить цікавим є дослідження О.І. Олійника, в якому автор робить висновок про те, що в результаті організаційно-структурних змін й правового поля діяльності правоохоронних органів, в Україні у 30-х роках склалася бюрократична централізація апарату з фактичним пануванням єдиноначальності. Це стало однією з основних складових встановлення політичного режиму адміністративно-командної системи управління, а в подальшому тоталітаризму. При цьому зміни нормативно-правового та організаційно-структурного забезпечення відбувалися у напрямку широкого використання особливих форм та методів діяльності. Це призводило до спеціалізації окремих співробітників [183, с. 15-16].

В практичній діяльності більшості правоохоронних органів визначились три головні напрямки, які постійно удосконалювались:

1) адміністративна діяльність;

2) оперативно-розшукова діяльність;

3) дізнання та здійснення ряду слідчих функцій.

За результатами дослідження автор робить висновок про те, що досвід минулого показує, що тільки за умови поєднання високопрофесійної діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, з одного боку, та створення обґрунтованого перспективного демократичного законодавства, з іншого, можливо сподіватись на позитивне вирішення проблеми злочинності в нашому суспільстві [183, с. 177-178].

Серед дисертаційних робіт, в яких досліджується проблематика визначення оптимальної структури правоохоронних органів необхідно також назвати працю М.Ю. Фролова. Автор резюмує, що система правоохоронних органів є занадто громіздкою, має велику кількість ланок, які дублюють одна одну. Акцентуючи увагу на діяльності органів внутрішніх справ, М.Ю. Фролов обґрунтовує, що найбільш розгалужена і деталізована спеціалізація функціональних служб існує в центральному апараті – міністерстві. В ньому представлені всі без винятку фахівці,

необхідність у яких виникає в умовах функціонування системи. Далі система звужується до середньої – обласної і нижчої – міської і районної ланки, відповідно до Управління МВС України в області і міськрайвідділу внутрішніх справ. При цьому виникають протиріччя управлінського плану, коли надто централізований, переобтяжений різними структурними елементами штабний орган керує великою кількістю вельми неоднорідних ланок. Іншим протиріччям системи, що керується, є те, що вона побудована як трьохланкова. Фактично ж, аналізуючи її, виявляємо як проміжні, так і наступні ланки управління. Характерним прикладом проміжних ланок виступають міські Управління МВС України в обласних центрах і деяких інших великих містах з районним розподілом. Наступні ланки управління виявляються в підрозділах Державної служби охорони і в самих міськрайорганах внутрішніх справ. Вони керують структурами, які не входять до них, а лише підпорядковані їм. Якщо погодитися з тим, що система управління МВС України трьохланкова, то випливає, що «зайві» ланки не несуть повної навантаженості і наочно дублюють управлінські функції. В той же час підрозділи, що керуються міськрайвідділами, лише формально не входять до їх структури, насправді ж у всьому залежать від управлінської, соціальної, фінансово-господарської діяльності міськрайвідділів. Третім протиріччям системи, а, відповідно, і структури міськрайорганів внутрішніх справ, є вкрай неоднорідні умови функціонування їх у зовнішньому середовищі. Автор відзначає, що не існує науково обґрунтованого механізму побудови структури ланки, що керується, залежно від таких зовнішніх чинників, як кількість і структура населення, ступінь його криміналізації, демографічних міграційних процесів та інших факторів, які відображають оперативну обстановку в місті, районі, населеному пункті [184, с. 63-66]. На нашу думку, М.Ю. Фролов виокремлює досить суттєві проблеми в організаційній структурі органів внутрішніх справ, які є актуальними і сьогодні. Разом з тим, не можна не помітити, що під час дослідження, при формулюванні висновків та узагальнень автор керується специфікою діяльності Сєвєродонецького МВ УМВСУ, на прикладі якого і виконана робота. Однак розповсюджувати ці висновки та узагальнення на всю систему органів внутрішніх справ, на

нашу думку, було б некоректним з огляду на відмінності у демографічному складі населення, структурі злочинності тощо.

Ще однією грунтовною науковою роботою є дисертаційне дослідження В.Г. Гриценко, присвячене адміністративно-правовим проблемам оптимізації правоохоронної системи України. Автором акцентується увага на тому, що бачення авторів концепцій різних років передбачало таку структуру органів внутрішніх справ як правоохоронних органів:

- Національна міліція, Слідчий комітет, Експертна служба, Внутрішні війська, Державна прикордонна служба, Державна служба з питань міграції, Державна служба протипожежної безпеки, служби забезпечення та логістики (проект 2007 року);

- Державна адміністрація поліції, Державна адміністрація прикордонної служби, Державна адміністрація міграційної служби, Державна адміністрація Служби цивільного захисту (проект концепції 2011 року);

- Національна поліція, Національна гвардія, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна служба з контролю за наркотиками, Державна служба фінансових розслідувань, Державна служба досудового розслідування, Державна експертна служба, Управління державної охорони, Державна фельдегерська служба (проект концепції 2014 року).

Аналізуючі різноманітні пропозиції науковців, В.Г. Гриценко виокремив наступні шляхи оптимізації системи правоохоронних органів:

- розмежування понять «правоохоронні органи», «правозахисні органи» і «органи кримінальної юстиції»;

- виокремлення в системі правоохоронних органів окремої групи органів охорони правопорядку;

– система, конкретні завдання правоохоронних органів, їх чисельність, повноваження їх посадових і службових осіб (в тому числі і щодо застосування примусових заходів) мають визначатися виключно законом;

- визнання нотаріусів, адвокатів такими, що виконують правоохоронні функції (квазіправоохоронні органи);

– визначення місця суду в системі правоохоронних органів як провідного в частині забезпечення основоположних прав людини і громадянина;

– повернення до розробки Концепції правоохоронної діяльності та Концепції розвитку правоохоронних органів в Україні;

– реформування правоохоронної діяльності міліції і прокуратури;

– всебічне запровадження в правоохоронних органах самоврядних засад;

- децентралізація, деполітизація, прозорість і підзвітність громадянському суспільству;

- розширення і внутрішня спеціалізація системи правоохоронних органів [185, с. 218-219].

Слід відмітити, що значна кількість пропозицій В.Г. Гриценко заслуговує на увагу, однак, нарівні з ними мають вирішуватися й інші питання впровадження оптимальної структури побудови правоохоронних органів. Зокрема, до їх числа відноситься проблема визначення системи правоохоронних органів в Україні. Наразі в законодавстві по-різному вирішується зазначене питання.

Варто погодитися з висновком В.Г. Гриценко, що чітке встановлення сфер правового регулювання, структурування системи правоохоронних органів дозволить більш точно визначити і сфери їх професійної діяльності, усунути громіздкість цієї системи, дублювання повноважень, здійснення функцій, які не відповідають завданням цих органів. Такі зміни, в кінцевому рахунку, призведуть також до скорочення чисельності працівників правоохоронних органів, які не виконують особливо важливої, суспільно значущої функції [185, с. 224].

Отже, проблемні питання реформування системи правоохоронних органів висвітлювалися у наукових працях вітчизняних і закордонних вчених. Проте саме зараз постала з особливою гостротою, незалежно від умов реформування правоохоронних органів, проблема забезпечення правопорядку в державі й дотримання прав та свобод

громадян. До них на сьогодні належить корупція та транснаціональна злочинність. В процесі реформування правоохоронних структур необхідно запровадити механізм унеможливлення їх використання у політичній діяльності та дієві способи запобігання корупції всередині цих відомств.

Особливої уваги заслуговує ідея створення служби пробації, яка є прогресивною структурою системи виконання покарань, а доцільність її існування підтверджена досвідом західноєвропейських країн.

Питання створення служби пробації в Україні були предметом досліджень багатох вчених із різних галузей права. Як відмічає Д.В Ягунов, сьогодні триває робота над створенням проекту законодавчого акту щодо системи пробації (у складі робочої групи Мінюсту), який має стати альтернативою проекту Закону, розробленого експертною групою ЮНІСЕФ (2007-2008). Він наголошує, що розробка національної моделі пробації триває, і наукові дослідження в цій галузі є кроком до впровадження нового європейського стандарту пробації та проблем його імплементації до національного законодавства [186, с. 17].

Відповідно до Концепції реформування правоохоронних органів правоохоронні органи (система кримінальної юстиції) визначаються ключовими в системі органів виконавчої влади. Стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина [187]. Існує безпосередня залежність між ефективністю діяльності правоохоронних органів та забезпеченням законності та правопорядку у суспільстві, а також розвитком суспільних відносин.

Сучасні тенденції державного будівництва та потреби пересічних українців встановлюють нові вимоги до організації та функціонування всієї правоохоронної системи. Водночас міжнародні стандарти у сфері забезпечення прав людини та відповідні міжнародні організації висувають умови по реформуванню системи зазначених органів.

Самі ж правоохоронні органи України чинять протидію будь-яким нововведенням та реформам, які зменшують коло їх повноважень. Це найближчим часом може стати перешкодою для подальшого

розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства. Крім того, сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс нашої держави на євроінтеграцію детермінують потребу в реформуванні системи правоохоронних органів, адаптації її до суспільних потреб і можливостей держави.

Так, одним із напрямків такого реформування може стати впровадження системи пробації в Україні, узгодження її принципів з основами національного законодавства. Пробація – це доволі «молода» концепція поводження зі злочинцями, історичний розвиток якої почався в XIX ст. Поява пробації була обумовлена важливими соціальними і культурними тенденціями. Пенальні реформи базувалися на ідеях гуманітаризму, поєднаних з висновками щодо неспроможності в'язниці повернути злочинців до суспільства як повноцінних його членів. Питання боротьби зі злочинністю стали аналізуватися у термінах покращення соціальних умов та створення дієвих соціальних служб для певних категорій населення [188]. Ресоціалізація злочинців почала розглядатися як головна мета кримінальної політики. Д.В. Ягунов зазначає, що пробація – це англосаксонський винахід, який отримав розповсюдження по всьому світові. Англійські та американські заходи можуть розглядатися як перші гуманістичні кроки щодо відвернення злочинців від в'язниці з одночасним спостеріганням за ними та проведенням соціальних заходів.

Велику Британію можна вважати колискою сучасних ресоціалізаційних поглядів, хоч сам термін «пробація» отримав своє розповсюдження завдяки діяльності американських послідовників гуманістичних ідей.

Перші спроби створити відповідні агенції та інституції були зроблені в Англії. На початку 1820-х рр. Ворвікширський магістрат почав використовувати винятково формальне покарання для неповнолітніх у виді одного дня ув'язнення з одночасною передачею правопорушників під нагляд роботодавців або батьків. Окремі судді (М.Гілл, К.Кокс) за своєю ініціативною почали впроваджувати цю практику в

діяльність своїх судів. Варто зазначити, що з самого початку особи, які брали правопорушників на поруки, були волонтерами.

Пізніше представники деяких релігійних громад, з дозволу поліцейських судів здійснювали нагляд за дорослими злочинцями, які вчиняли злочини внаслідок зловживання алкоголем. Вікторіанська епоха була часом зростання занепокоєння моральною деградацією нового робітничого класу, тому саме призначення місіонерів при поліцейських судах стало головним напрямком «врятування» п'яниць. Місіонери визначали тих правопорушників, які могли б виправитися в умовах вільного суспільства. Практика дала свої результати, і станом на 1900 р. в міських судах Англії працювало більше сотні місіонерів [186, с. 28].

Вже у 1907 році у Великій Британії було прийнято закон «Про пробацію злочинців», що стало наступним кроком нормативно-правового закріплення пробації. Відповідно до зазначеного закону, якщо будь-яка особа постала перед судом за скоєння злочину і вина її доведена у встановленому порядку, суд, беручи до уваги персональні характеристики, минуле, вік, стан здоров'я злочинця або нетяжкий характер скоєного злочину, може прийняти одне з наступних рішень: (1) припинити провадження по справі; або (2) умовно звільнити злочинця (з гарантіями або без них) за умови, що злочинець буде добре себе поводити в суспільстві. Інакше він знову в будь-який час може постати перед судом для винесення обвинувального вироку, але не пізніше трьох років після проголошення рішення суду про застосування умовного засудження [189].

У 1925 р. наявність служби пробації у кожному британському суді стала обов'язковою. Спостерігалося стрімке зростання значущості служби. У 1908 р. було видано 8 тис. наказів про направлення на пробацію (пробаційних ордерів). 15 тис. – у 1925 р., 19 тис. – у 1933 р. Важливим є те, що служба пробації у цей час відійшла від своєї релігійної основи у напрямку перетворення на публічну службу кримінальної юстиції з відповідними спеціалістами – офіцерами пробації. Пробація залишилася місцевою службою, а контроль за її діяльністю було покладено на Міністерство внутрішніх справ. Водночас було засновано

пробаційну інспекцію. Система пробації розповсюдилася по усім англійським колоніям та домініонам [190].

У 1948 р. в Англії було прийнято Закон «Про кримінальне судочинство». Він анулював усі попередні законодавчі акти щодо пробації та по-новому почав створювати механізми функціонування служби, включаючи організаційну структуру, процедури, фінансування.

Піднесення реабілітаційного ідеалу, який суттєво вплинув на розвиток концепції пробації, мало місце з початку XX ст. до кінця 1950-х рр., що супроводжувалось розвитком наукової пенітенціарної думки і розбудовою відповідних управлінських структур. В США цей період отримав назву «Прогресивна Ера». Післявоєнна західна кримінологія, соціологія, психологія та державне управління показали «оптимізм» щодо можливостей ресоціалізації злочинців, що було обумовлено стрімким розповсюдженням альтернативних санкцій. Це призвело до появи феномену, відомого як «експансія апробації», «розбудова імперії апробації» або «рух за обмеження використання ув'язнення». В 1950-1952 рр. це відобразилося в активній діяльності ООН щодо розповсюдження досвіду діяльності служб пробації [191].

Створення національної моделі служби пробації – одна з найпопулярніших ідей теоретиків реформування системи правоохоронних органів. Кроком у цьому напрямку стала Угода між Державним департаментом України з питань виконання покарань та Адміністрацією тюрем та пробації Швеції про співробітництво в процесі приведення кримінально-виконавчої системи України у відповідність до європейських стандартів від 20.07.2005 р. [192]. Відповідно до цієї Угоди сторони погодились, що реформування пенітенціарної системи і розвиток системи пробації є важливим, коли формується суспільство, що базується на принципах міжнародних пактів з прав людини.

З цією метою увага приділяється не тільки правовим аспектам, а також і організації, добору персоналу, повсякденній роботі, компетенції та відношенню до справи всіх категорій персоналу. Основна мета заходів – підтримка демократичного розвитку суспільства та зменшення загальної кількості ув'язнених. Важливою складовою цього є посилена увага до вирішення питань пов'язаних з дотриманням прав лю-

дини через удосконалення належно функціонуючих державних органів влади для підтримки дотримання норм права та допомога з метою зменшення рівня бідності серед незахищених верств населення.

Практична реалізація запропонованих підходів до впровадження служби пробації в Україні знаходить своє відображення через комплекс заходів, що застосовуються в рамках виконання проекту «Підтримка в'язничної реформи в Україні» [193, с. 18-19]. Одним із прикладів є проведення в період з 26 по 30 березня у місті Львів офісом Ради Європи в Україні семінару на тему: «Поширення знань про Європейську концепцію пробації». Крім того, в рамках заходу засідала експертна група, завданням якої було напрацювання структури навчального посібнику для Державної пенітенціарної служби України, в якому детально будуть викладені всі практичні аспекти функціонування вітчизняної служби пробації, з урахуванням вітчизняних особливостей та законодавства.

Таким чином, за результатами аналізу ми можемо виокремити основоположну мету реформування системи правоохоронних органів, як таку, що полягає в побудові дієвої системи правоохоронних органів, здатної повноцінно охороняти і захищати основні права, свободи і законні інтереси людини та громадянина. Негативні явища в діяльності правоохоронних органів та забезпеченні правопорядку в державі не є наслідком відсутності законів або їх недосконалості [194, с. 621]. За умови дотримання правоохоронними органами головних, встановлених чинним законодавством принципів їх діяльності цих негативних явищ можна було б уникнути. Тому необхідним кроком є приведення функціонування правоохоронних органів до соціально прийнятного рівня.

Відкритим залишається питання створення і ефективного функціонування служби пробації в Україні. Перші кроки в цьому напрямку зроблені як з боку законодавця шляхом співробітництва з країнами, де така служба створена і функціонує (наприклад, Швеція), так і з боку вітчизняних вчених та національних експертів. Але мета практичної реалізації національної моделі служби пробації досі залишається на рівні переговорів і окремих ініціатив робочих груп.

Ми погоджуємось з тим, що для України не варто ігнорувати світовий досвід пробаційної діяльності, але в той же час не слід і бездумно впроваджувати західні моделі служби пробації, при цьому механічно адаптуючи їх до національної моделі. Ми повинні обрати власний шлях створення, розвитку і функціонування служби пробації в Україні, пам'ятаючи про те, що основною цінністю в нашій державі була і залишається людина, її права і свободи.

Проблематика визначення оптимальної структури правоохоронних органів розглядається й у багатьох наукових статтях. Досить цікаві результати отримані у дослідженнях І.В. Зозулі, який на підставі аналізу процесу і наслідків реалізації кількох концепцій реформування правоохоронних органів робить висновок про те, що досі відсутньою є наступність (а фактично – інституціональна пам'ять) щодо заходів із реформування силових і правоохоронних органів держави. Уявляється вельми слушною є його думка щодо створення незалежного професіонального центру з дослідження проблем реформування системи правоохоронних органів, який би не залежав від періодичних змін політичного керівництва держави і відповідав за означене реформування, а також виділення як однієї з проблем, що заважають здійсненню реформування на науково обґрунтованій і раціональній основі, непрозорості процесів, з ним пов'язаних [195, с. 140]. Разом з тим, на нашу думку, вчений недостатньо враховує, що на дані процеси вирішальний вплив чинить так звана «політична воля», яка, безумовно, не належить до сфери правових явищ, але її наявність вже зафіксована у законодавстві. Однак в цілому ми підтримуємо позицію вченого, відповідно до якої реформування, у тому числі і зміна структури правоохоронних органів, має відбуватися на засадах прозорості, наукової обґрунтованості, раціональності та врахування помилок, допущених у минулому.

Цікавою є також динаміка точок зору щодо оптимальної структури правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, відображена у концепціях щодо удосконалення цієї системи, у виступах керівництва Міністерства внутрішніх справ, членів парламентських комісій з питань правоохоронної діяльності тощо.

Так, у Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, схваленій постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 року № 456, зазначалося, що органи внутрішніх справ, як і все суспільство, переживають кризу, що негативно позначається на їхній діяльності. Кризові явища посилюються надмірною перевантаженістю, що певною мірою пов'язано з виконанням органами внутрішніх справ багатьох функцій, які безпосередньо, не стосуються охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю. У зв'язку з цим чисельність працівників МВС досить значна, на їх утримання витрачається багато коштів, тоді як реальною роботою, пов'язаною із захистом життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, займається менша їх частина. Структура органів внутрішніх справ і організація управління нею надто громіздка: численні підрозділи і ланки управління дублюють одна одну, через що мають місце неузгодженість та паралелізм у виконанні функцій, звідси – низький вплив управлінських структур на ефективність діяльності системи; немає законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їхніх завдань та повноважень, структурної побудови системи МВС та інших умов їхньої діяльності.

Розроблення Концепції базувалось на таких принципах:

- провадження діяльності органів внутрішніх справ виключно з метою захисту життя, здоров’я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань;

- єдності системи МВС;

- максимальної економічності, простоти і гнучкості структур системи МВС;

- першочергового забезпечення діяльності низових ланок органів внутрішніх справ як основи системи МВС;

- доступності для населення інформації про діяльність всіх ланок системи МВС в установленому законодавством порядку;

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

- визначення оптимальної чисельності служб і підрозділів, що виконують забезпечувальні функції;

- розатестування їх працівників;

- відхід від зрівнювання в оплаті та в присвоєнні спеціальних звань працівникам, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, та працівникам інших підрозділів;

- тісної співпраці з місцевими органами виконавчої влади у забезпеченні правопорядку на їх територіях;

- наступництва, плановості, послідовності, поетапності та гласності у здійсненні всіх перетворень, недопущення або зведення до мінімуму можливих ущемлень законних інтересів працівників системи МВС.

Для досягнення мети Концепції передбачалося:

1) підвищити ефективність управління та бойової готовності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ шляхом оптимізації функцій системи МВС відповідно до рівня управління, привести організаційно-штатну структуру у відповідність з новими соціальними пріоритетами, зміцнити штабні функції, якісно поліпшити інформаційну роботу, вдосконалити правове забезпечення;

2) максимально використовувати форми і методи оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці, забезпечити впровадження наукових рекомендацій та прийнятного в умовах України передового зарубіжного досвіду;

3) поліпшити роботу з кадрами, зміцнити систему внутрішньої безпеки, яка б забезпечувала попередження, виявлення та припинення фактів зловживань посадовим становищем та корупції серед особового складу;

4) зміцнити співробітництво з іншими правоохоронними органами;

5) налагодити взаємодію з населенням, громадськими організаціями, підприємствами і установами всіх форм власності, засобами масової інформації;

6) розширити і поглибити міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності;

7) налагодити належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

Як свідчить аналіз змісту Концепції, реформування мало торкнутися діяльності кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, апарату попереднього слідства, кримінально-виконавчої системи (щодо останньої у Концепції дуже обережно було сказано про те, що «вирішуватиметься питання про можливість виведення із складу органів внутрішніх справ»), внутрішніх військ, підрозділів паспортної служби, фінансово-економічних, охорони здоров'я, зв'язку, військового, матеріально-технічного та господарського забезпечення, капітального будівництва, інформаційних бюро, в яких мала поступово збільшуватися кількість посад державних службовців, а також навчальних закладів та наукових установ системи МВС [196], з чого можна зробити висновок, що визначені вище служби та підрозділи автори Концепції бачили у складі оновлених органів внутрішніх справ.

Перспективною також була визначена ідея спрямування та координації діяльності Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки і порятунку через міністра внутрішніх справ, що мало підвищити ефективність боротьби з нелегальною міграцією, незаконним перетином кордону і перевезенням вантажів та забезпечить краще державне управління у сфері пожежної безпеки і оперативно-рятувальних заходів [197].

Ще більш цікавим є погляд на структуру органів внутрішніх справ, що міститься у проектах законів України. Так, у проекті закону «Про органи внутрішніх справ», внесеному народним депутатом України Г.Г. Москалем (№1376 від 18.01.2008 року), було зроблено спробу нарешті-таки визначити поняття органів внутрішніх справ, які розуміються там як єдина система органів державної влади, що підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, на які Конституцією України і законами України покладені функції забезпечення правопорядку, громадської безпеки, цивільного захисту населення, охорони державного кордону та контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства. Відповідно до ст. 10 законопроекту структура органів вну-

трішніх справ України будується за територіально-функціональним принципом, а також централізму, ієрархічності та складається з: Міністерства внутрішніх справ України – центрального органу виконавчої влади; територіальних органів внутрішніх справ України; органів внутрішніх справ на транспорті; навчальних та науково-дослідних закладів і установ [198].

Цей законопроект одразу ж зустрів критику Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке у своєму висновку визначило, що вважає неможливим і недоцільним прийняття спеціальних статутних законів про окремі види органів виконавчої влади, в тому числі і про органи внутрішніх справ, як це пропонується законопроектом, адже за такого підходу довелося б приймати стільки законів про окремі види органи виконавчої влади, скільки існує сфер (галузей) державного управління, що об'єктивно призведе до дублювання одних і тих самих положень у різних законах, присвяченим визначенню правового статусу тих чи інших органів виконавчої влади.

Не вносить ясності у розглядуване питання і постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 року № 179 [199], положеннями якої встановлено, що у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу):

департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли чисельність працівників департаменту перевищує 40 одиниць, до його складу можуть входити управління (не менше двох). Департамент очолює директор. Директор департаменту, чисельність працівників якого не перевищує 40 одиниць, може мати не більше двох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ. У разі коли чисель-

ність працівників департаменту становить понад 40 одиниць, директор департаменту може мати не більше трьох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ (управління);

управління (самостійний відділ) – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління, чисельність працівників якого не перевищує 16 одиниць, може мати одного заступника – начальника відділу. У разі коли чисельність працівників управління становить понад 16 одиниць, начальник управління може мати не більше двох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ. Управління може бути самостійним або входити до складу департаменту;

самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менш як 2 працівники. Сектор очолює завідуючий;

відділ у складі департаменту (управління) – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник.

У разі потреби у складі департаменту, управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу – понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу [199].

У структурі апарату центрального органу виконавчої влади може утворюватися структурний підрозділ із забезпечення діяльності керівника відповідно до визначених вище критеріїв. У центральних органах виконавчої влади у разі недоцільності утворення в апараті визначених вище підрозділів, для виконання окремих функцій вводяться посади відповідних спеціалістів.

У складі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі можуть утворюватися (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу) самостійні управління, самостійні відділи, відділи та самостійні сектори, сектори у складі самостійних управлінь і самостійних відділів, виходячи з критеріїв, установлених для апарату центральних органів виконавчої влади. У складі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в районах та містах обласного значення можуть утворюватися (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу) відділи з чисельністю працівників не менш як 3 одиниці та сектори з чисельністю працівників не менш як 2 одиниці.

У разі недоцільності утворення у складі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади таких підрозділів, для виконання окремих функцій вводяться посади відповідних спеціалістів. У разі здійснення центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, своїх повноважень через територіальні підрозділи міністерства у складі таких територіальних підрозділів за рішенням міністра утворюються відповідні служби, до складу яких входять структурні підрозділи, що формуються з урахуванням визначених вище критеріїв [199].

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що у чинних правових актах структура правоохоронних органів визначена суперечливо, що дає підстави для її довільного тлумачення. На нашу думку, для вирішення проблем, з цим пов'язаних, необхідно керуватися положеннями ч. 3 ст. 17 Конституції України, де закріплено, що організація і порядок діяльності правоохоронних органів визначаються законом. При цьому сучасна трансформація системи та структури правоохоронних органів України повинна супроводжуватися вирішенням одного з найзагальніших завдань реформування правоохоронних органів – визначення оптимальної загальної чисельності їх працівників, що має відбуватися за мінімальних витрат матеріальних, фінансових та інших ресурсів, без негативного впливу на ефективність виконання органами своїх правоохоронних функцій.

З урахуванням виявленої в період 2013-2014 рр. неспроможності правоохоронних органів ефективно протидіяти загрозам національній та громадській безпеці, існує необхідність перегляду форм і методів забезпечення правопорядку в державі, а також змін організаційної структури та основ взаємодії між правоохоронними органами через адекватне оновлення всього механізму правового регулювання.

Перші кроки у цьому напрямку вже здійснено – прийнято нову редакцію Закону України «Про прокуратуру», але ці зміни носять повільний та некомплексний характер.

З метою реалізації потреби суспільства і держави в науковій організації правоохоронної діяльності необхідна реорганізація правового виховання на засадах нового демократичного політико-правового мислення та оновлення професійної правосвідомості правоохоронців. Важливим стимулом у цьому напрямку є посилення гарантій матеріального та соціального захисту для працівників.

Підсумовуючи викладене, визначимо основні концептуальні засади впровадження оптимальної структури побудови правоохоронних органів в Україні.

По-перше, запровадження нової структури вказаних органів може здійснюватися шляхом:

1) суцільної ліквідації існуючих правоохоронних органів та створення нових. Тут слід звернути увагу на дотримання прав працівників органів, що ліквідуються, а також забезпечення їх функціонування до моменту початку функціонування новостворених органів, забезпечуючи безперервність захисту прав людини та громадської безпеки тощо;

2) часткової зміни структури названих органів, що вже торкнулося заміни міліції поліцією. На черзі реформування судової системи;

3) внутрішня реорганізація існуючих правоохоронних органів. Зокрема, ліквідація деяких структурних підрозділів, створення нових, зміна штатного розпису і т.і. Водночас, влада вже зробила наголос на недієвості названого шляху, оскільки протягом останніх років непоодинокі спроби такої діяльності не давади бажаного результату.

По-друге, досить складно здійснити пошук оптимальної структури побудови правоохороних органів з погляду на існування як суто

правоохоронних, так і квазіправоохоронних органів, а також перебування їх в структурі різних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Крім того, деякі з таких органів не належать до жодної з гілок влади та мають спеціальний статус. У зв'язку з цим доцільно впровадження реформи правовохоронних органів не лише в межах виконавчої влади, а в цілому, що вимагає нових науоквих пошуків та обгрунтованих пропозицій по удосконаленню їх системи та розмежуванню компетенції.

По-третє, структура правоохоронних органів не може вважатися оптимальною, якщо не будуть дотримані такі умови, як:

1) система зазначених органів має належним чином забезпечувати права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб;

2) кількість правоохоронних органів та кількість їх співробітників має визначатися не лише обсягом поставлених перед ними завдань, а й грунтуватися на визначеному співвідношенні до цивільного населення на певній території;

3) матеріально-технічне забепезпечення діяльності таких органів має бути захищеною статтею бюджету, а розмір витрат на їх утримання повинен враховувати ефективність діяльності за попередні періоди;

4) усунення дублювання повноважень тощо.

2.4. Зарубіжний досвід організації та функціонування правоохоронних органів та можливості його використання в Україні

Кардинальні зміни суспільних відносин у нашій державі, обраний нею курс євроінтеграції потребують удосконалення існуючих правових інституцій у правоохоронній сфері [200, с. 11]. На сьогодні активно розгортаються процеси євроінтеграції та глобалізації, впливаючи на багатоплановий комплекс соціальних явищ, які еволюціонують і видозмінюються в часі, сприяють перетворенню локальних проблем у глобальні, відкривають широкі можливості розвитку суспільств і держав, людської цивілізації в цілому. Під їх впливом відбувається трансфор-

мація суспільного ладу, людської, у т.ч. професійної, свідомості, локальних і регіональних інтересів, формуються нові соціальні цінності тощо [201]. Впровадження досвіду роботи правоохоронних органів країн Європи дасть можливість перейти на якісно новий рівень роботи правоохоронних органів України, зміцнити засади забезпечення безпеки їх співробітників, що в свою чергу стане гарантом сумлінного захисту правоохоронцями законних інтересів, як кожного конкретного громадянина, так і держави загалом [202, с. 75]. Окрім цього, вагомо дослідити й досвід організації діяльності правоохоронних органів в інших країнах. Детальний аналіз особливостей їх функціонування сприятиме визначенню позитивних моментів для запозичення в Україну, а також визначення подальших тенденцій концептуальних реформ з приводу даної проблематики.

Дослідженню організацію та функціонуванню правоохоронних органів Європейського Союзу та інших країни, їх функцій та компетенції присвячені праці ряду українських та зарубіжних вчених-юристів, серед яких, перш за все, потрібно назвати таких: В.Б. Авер'янов, Ю.А. Борко, А.В. Губанова, В.Г. Гриценко, Р.А. Калюжний, С.Ю. Кашкина, О.В. Копан, Ю.Ф. Кравченко, Ю.І. Римаренко, С. Шевчук та ін.

Ряд негативних явищ упродовж діяльності правоохоронних органів (серед яких домінуюче місце посідає корупція) пов'язано з тим, що працівникам правоохоронних органів не надано належного матеріально-технічного забезпечення. Виходячи з цього, важливим аспектом удосконалення організації та функціонування правоохоронних органів в Україні є запозичення тенденції щодо оптимізації матеріального-технічного забезпечення персоналу правоохоронних органів.

Так, загальновизнаним і утвердженим закордоном є те, що оскільки правоохоронні органи покликані забезпечувати правопорядок у суспільстві, то їм необхідно створити максимальні якісні умови для цього. Більше того, у більшості країн Європейського Союзу норми щодо матеріально-технічного забезпечення працівників правоохоронних органів носять не декларативний характер, а реальний, що і підтверджується значно вищим рівнем боротьби зі злочинністю, ніж у країнах пострадянського простору.

Характерною ознакою діяльності поліції розвинених країн світу є висока правова, соціальна та матеріальна захищеність поліцейського, що прямо впливає на рівень його особистої безпеки. Підхід держави спрямований на забезпечення належних умов для виконання своїх службових обов'язків, які відповідно прямо впливають на установлення благополуччя в громадянському суспільстві. Так, матеріальна забезпеченість спонукає його до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання, тобто забезпечення гідного рівня життя персоналу правоохоронних органів підвищує престиж правоохоронної діяльності, впливає на загальне покращення ефективності роботи поліції [203, с. 59]. Заробітна плата поліцейських розглядається як засіб, що дає змогу їм займати визначене соціальне положення, яке відповідає, по-перше, їхньому статусу як чиновників особливо важливої державної або муніципальної організації, якою є поліція, та, по-друге, їхнім посадам та функціями. Вона включає оклад, надбавки за вислугу років, винагороди за додаткову або нічну роботу, наявність на утриманні дітей, компенсацію на неоднакову вартість життя у різних регіонах країни тощо. За результатами службової діяльності неодноразово можуть сплачувати преміальні винагороди. В деяких країнах (Франція, ФРН, Швеція, Норвегія, Данія) поліцейським надається безкоштовне або частково сплачене житло та медична допомога за рахунок державного або місцевого бюджету. Для поліцейських, які працюють у службі кримінальної поліції, патрульній службі, підрозділах по боротьбі з масовим безладом та деяких інших, у вигляді додаткового стимулу встановлюються спеціальні виплати за ризик, пов'язаний з виконанням спеціальних функцій. Поліцейським компенсується перебування у відпустках, використання особистого транспорту у службових цілях та надаються деякі інші переваги порівняно з іншими категоріями службовців. Заробітна плата поліцейських встановлюється частіше всього у таких розмірах, щоб їх службова діяльність вважалась значною частиною населення достатньо престижною, та дає можливість вибирати з декількох бажаючих найбільш гідних кандидатів для служби [203, с. 58]. У нашій країні, на жаль, якщо і прийнята частина норм, що вказує на такі права, виникають труднощі у забезпеченні ме-

ханізму реалізації відповідних виплат, що, звичайно, понижує авторитет правоохоронних органів і статус конкретного державного службовця.

Соціальний захист працівників органів внутрішніх справ базується на законодавчо визначених формах та видах матеріально-технічного, фінансового й соціально-побутового забезпечення, що включає насамперед надання матеріальних виплат, послуг та пільг їх співробітникам. Співставляючи механізм правового регулювання зазначеного питання в Україні та інших країнах, слід звернути увагу на деякі відмінності: зміст норм про грошове забезпечення працівників правоохоронних органів зарубіжних країн (зокрема, військовослужбовців) включає, крім окладу за посадою; окладу за спеціальне звання; відсоткової надбавки за вислугу років; додаткових видів грошового забезпечення, що надаються щомісячно (надбавки за вчене звання і науковий ступінь, кваліфікацію та умови служби), також і компенсацію за неоднакову вартість життя у різних регіонах та місцевостях країни (у Франції, Іспанії, Італії) або навіть містах (в Англії); надбавку на утримання сім'ї (у ФРН); допомогу на дітей (у Туреччині), вартість продовольчого пайка (у Росії) [204, с. 47]. Україні, перш за все, слід б було приділити увагу наданню компенсації за нерівні умови життя у залежності від географічного розташування працівника правоохоронного органу та місця проживання його сім'ї. Вагомим моментом було б запозичення тенденції щодо надання надбавки на утримання сім'ї. Важливим також є надання, окрім надбавки, допомоги на дітей, яка, у порівнянні з надбавками, носить скоріше нематеріальний характер. Так, до прикладу, це може бути створення останнім додаткових пільг в отриманні освіти або ж, приміром, виділення коштів на няню, яка доглядатиме дітей у робочий час працівника певного правоохоронного органу.

Цікавим у функціонуванні працівників правоохоронних органів є досвід Шотландії. Так, після навчання і отримання статусу полісмена, останній не вважається професійним фахівцем, який одразу після набуття теоретичних навиків здатен якісно їх реалізовувати на практиці. На службі за колишнім слухачем закріплюється на два роки наставник з числа найбільш досвідчених поліцейських, під керуванням якого він

вивчає практичні основи поліцейської служби. У цей час стажист практично не приймає самостійних процесуальних рішень, а тільки спостерігає за роботою поліцейських, набираючись досвіду. За результатами дворічного стажування наставник готує відповідний висновок про доцільність перебування стажиста на службі у поліції, із зазначенням його професійних та особистих якостей. Вказаний висновок затверджується начальником органу поліції після розгляду його відповідною комісією. З цього часу особа може приступати до самостійного несення служби в якості поліцейського [205, с. 95-96].

Тому, в Україні для створення ефективної та професійної системи діяльності правоохоронних органів має бути запроваджено перехідний етап від теоричних знань до практичних дій з призначенням наставника по відповідному напрямку діяльності того чи іншого правоохоронного органу.

Науковий інтерес викликає досвід організації діяльності правоохоронних органів в Китаї. Так, у КНР правоохоронна система перебуває у стані постійної еволюції, поступово позбавляючись рис та характеристик правоохоронного відомства суворої тоталітарної держави, тим самим приводячи свою поліцію до сучасних світових канонів поліцейської діяльності. Необхідно зазначити, що у КНР поліція, як і Департамент зовнішньої розвідки та контррозвідки, Департамент виправно-трудових установ та тюрем, Департамент політичної безпеки, Департамент безпеки засобів зв'язку та комунікацій, Департамент антитерористичних дій та Народна озброєна міліція входять до складу Міністерства громадської безпеки цієї країни. В свою чергу, одним із останніх кроків у напрямку реформування Міністерства громадської безпеки Китаю стала ліквідація парламентом Китаю (Всекитайськими зборами народних представників) у грудні 2013 року системи трудових таборів, котра, починаючи з 1957 року, дозволяла поліції тримати громадян в ув'язненні без суду в таких таборах до чотирьох років. Специфічною особливістю еволюції поліцейського законодавства КНР, на відміну від України та всіх інших постсоціалістичних країн, є те, що його оновлення відбулося набагато пізніше, ніж початок реформ у галузі економіки КНР, тоді як оновлення законодавства про органи внутрішніх справ у

пострадянських та інших постсоціалістичних країнах супроводжувалося переходом цих країн до ринкової економіки .

Згідно зі статтею 2 Закону КНР «Про народну поліцію», до задач народної поліції належать: захист безпеки держави, підтримка громадського порядку, захист особистої безпеки та свободи громадян та їхньої власності, захист загальнонародної власності, запобігання, припинення та покарання незаконної злочинної діяльності [206]. Захист державної безпеки та забезпечення правопорядку у суспільстві є пріоритетними є домінуючими пріотитеми у країні.

Крім того, необхідно зазначити, що завдання поліції КНР не обмежуються колом вищенаведених, а є de facto значно ширшими, що цілком слідує із аналізу змісту ч. 2 статті 2 цього Закону, яка передбачає, що народна поліція КНР складається із поліцейських, які працюють в органах громадської безпеки, органах державної безпеки, тюрмах, органах, що відають питаннями трудового перевиховання, а також поліцейських, які працюють у народних судах і народній прокуратурі [207, с. 116].

Торкаючись питання щодо безпосереднього змісту функцій поліцейського у КНР, необхідно зазначити, що, поряд із традиційними функціями, які слідують із базових завдань з боротьби зі злочинністю, охороною громадського порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху, поліцейські в Китаї повинні організовувати та здійснювати профілактичні протипожежні заходи, контролювати поточні протипожежні заходи (п. 4 ст. 6 Закону КНР «Про народну поліцію»), поширення легкозаймистих і вибухових матеріалів, смертельної отрути, радіоактивних матеріалів (п. 5 ст. 6 Закону КНР «Про народну поліцію»), відповідно до встановлених правил контролювати діяльність представників певних професій (п. 6 ст. 6 Закону КНР «Про народну поліцію»), виконувати кримінальні покарання (п. 11 ст. 6 Закону КНР «Про народну поліцію»), контролювати та направляти роботу із захисту інформаційної комп'ютерної системи (п. 12 ст. 6 Закону КНР «Про народну поліцію»), із забезпечення безпеки у державних органах, громадських організаціях, на підприємствах, установах та крупних будівельних проектах (п. 13 ст. 6 Закону КНР «Про народну поліцію») [207, с. 116].

Вагомим для запозичення в Україну з досвіду КНР щодо функціонування поліції є надання функції з контролю і захисту інформаційної комп'ютерної системи.

Працівники правоохоронних органів зобов'язані створювати такі умови, щоб жодна людина не могла бути свавільно позбавлена життя, не застосовувалися тортури, нелюдське чи інше жорстоке поводження з людьми. Тобто йдеться про гарантування і забезпечення основного права людини – права на життя. Реалізація положень нового Кримінального процесуального кодексу України у діяльності працівників правоохоронних органів свідчить про прогрес в удосконаленні національного законодавства і загалом поступовий успіх демократичних реформ у нашій державі. Важливою є не тільки оптимізація цих органів, а й їх координація і взаємодія, прозорість їх діяльності, високий рівень довіри населення і громадський контроль. Тобто міліція поряд із судовими органами, органами безпеки, митної і прикордонної служб покликані забезпечувати умови для реалізації невід'ємних прав людини і громадянина, забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів. Незважаючи на існуючу небезпеку для життя і здоров'я самих працівників правоохоронних органів, вони мають відповідально виконувати свої обов'язки у будь-який час, за сприятливих і несприятливих умов, надавати в межах своїх можливостей невідкладну допомогу особам, що постраждали від правопорушень, нещасних випадків, знаходяться у небезпечному стані, неповнолітнім тощо [208, с. 56].

В умовах євроінтеграції діяльність правоохоронних органів є багатогранною, вона передбачає розширення обсягу їх завдань і функцій. Йдеться про їх залучення до активної співпраці з органами внутрішніх справ інших країн, наднаціональними органами і міжнародними організаціями у цій сфері з метою зміцнення європейського і міжнародного правопорядку. Водночас розвиток України як демократичної європейської держави вимагає рішучого відходу від тоталітарної моделі правоохоронної системи, підвищення функціональної спроможності правоохоронних органів, зміни пріоритетів в їх діяльності – від репресій до захисту прав людини, пріоритету правозахисної над каральною діяль-

ністю і т.д. Таким чином, невідкладними є комплексні системні реформи, які покликані сприяти перетворенню правоохоронних органів на відомства європейського зразка, які належним чином гарантують забезпечення і захист прав людини на усіх рівнях [209, с. 41].

Втілення європейських стандартів у національну модель розвитку нашої держави з подальшим приведенням у відповідність основних інституцій законодавства останнім часом більше нагадувало окремі політичні кроки, іноді достатньо не виважені, ніж крайню необхідність змінити правове становище в нашій державі на краще. Спираючись на те, що основним правовим ядром європейських стандартів є права людини та їх захист, необхідно зазначити, що першочерговим завданням нашої держави повинно бути втілення міжнародно-правових норм у діяльності правоохоронних органів [210, с. 58-59]. Таким чином, європейські стандарти забезпечують абсолютну реалізацію прав людини, а також якісну систему контролю за їх дотриманням, де основне місце посідають правоохоронні органи.

Досвід європейських країн свідчить про те, що вилучення у поліції непрофільних функцій однозначно веде до підвищення якості її роботи. За поліцією повинні бути закріплені тільки завдання, безпосередньо пов'язані з підтримкою громадського порядку і розслідуванням злочинів. За межами окресленої цими функціями області поліція рідко виявляється здатною якісно виконувати покладені на неї обов'язки. У той же час передача певних функцій в інші відомства, наприклад, передача в'язниць міністерству юстиції, не означає автоматичного підвищення якості здійснення цих функцій. Для цього потрібні окремі заходи, не завжди пов'язані з діяльністю поліції безпосередньо.

Одним з важливих напрямів змін у країнах, які приєдналися до ЄС, стало створення муніципальної поліції за сприяння органів місцевого самоврядування різних рівнів, яка перебуває у їхньому безпосередньому підпорядкуванні. Обсяг повноважень муніципальної поліції у різних країнах неоднаковий. У більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень міської влади. Одночасно вона грає роль своєрідного дублера і резерву

національної поліції. У Великобританії, Німеччині, навпаки, муніципальною поліцією виконується основний обсяг правоохоронної діяльності із забезпечення правопорядку [211, с. 141].

Ієрархічність побудови поліцейських систем у європейських країнах зумовлює наявність структурних елементів різного рівня підпорядкування. Однією з ключових ланок побудови поліцейської системи є загальнонаціональні (федеральні) поліцейські відомства, правовий статус яких визначається залежно від форми державного устрою. Характерною особливістю федерацій є наявність загальнодержавних вузькоспеціалізованих поліцейських відомств, координація діяльності яких здійснюється профільним міністерством. Натомість в унітарних державах існує єдиний поліцейський орган, який здійснює оперативне управління усіма силами поліції [212, с. 74-76].

Комбінована (напівцентралізована) поліцейська система ФРН ґрунтується на поєднанні елементів централізації і децентралізації, що насамперед зумовлене формою державного устрою. Хоча Основний закон країни закріплює пріоритетність федерального права над земельним, суб'єкти німецької федерації уповноважені на «здійснення державних повноважень та виконання державних завдань». У Німеччині утворилася збалансована національна поліцейська система, що складається з двох категорій суб'єктів, а саме чотирьох спеціалізованих поліцейських відомств загальнодержавного рівня (Федерального відомства кримінальної поліції, Федеральної поліції, поліції готовності та поліції Бундестагу), а також поліцейських відомств федеральних земель [213, с. 126]. Як бачимо, у Німеччині дуже чіткий структурований підхід щодо фокусування функцій конкретного виду поліції у тій чи іншій сфері на тій чи іншій території.

До органів федеральної поліції США відносяться також і Федеральне бюро розслідувань, формально підпорядковане Міністерству юстиції США, фактично ж – незалежне ніяк від останнього і йому не підзвітне (слід у зв'язку з цим підкреслити, що ФБР було утворено 1 липня 1908 року Генеральним атторнеєм США Ч. Бонапартом (племінником імператора Франції Наполеона I) за згодою Президента Сполучених Штатів Т. Рузвельта і всупереч волі Конгресу США; до 1935 року

воно носило назву Бюро розслідувань. ФБР виконує функції кримінальної й переважно політичної поліції, є головною контррозвідувальною службою США і має свої представництва (відділення й агентства) в кожному штаті, а також у великих містах і населених пунктах країни. До юрисдикції ФБР віднесено збір інформації про найбільш небезпечні злочини проти національної безпеки і держави, порушення щодо них кримінального спостереження та здійснення досудового провадження [214, с. 121]. Створення в Україні моделі організації на зразок ФБР у США сприяло б розкриттю злочинності на найвищих рівнях влади, забезпечувало б інтенсивну протидію корупції, гармонійний розвиток громадянського суспільства з високими соціально-правовими цінностями.

Окрему увагу необхідно приділити досвіду Франції. Грунтовною є позиція В.Г. Гриценка щодо введення наступних інновацій для України на основі французької системи правоохоронних органів:

1) муніципальна поліція, яка б складалася з цивільних осіб – муніципальних службовців, фінансувалася з відповідних місцевих бюджетів та була підзвітною відповідним територіальним громадам;

2) судова поліція в Україні за зразком судової поліції *(police judiciare),* яка функціонує у структурі Національної поліції Франції *(Police Nationale)*;

3) створення в рамках МВС України окремої структури національної міліції, яка б перебрала на себе ті функції забезпечення громадського порядку, які з об'єктивних причин не можуть бути узурповані муніципальною поліцією *(police administrative)*; підрозділи спеціального призначення в рамках Національної гвардії України та МВС за зразком спеціальних підрозділів Національної поліції Франції (RAID та GIPN) та Національної жандармерії Франції (GIGN). Програми тренувань підрозділів спеціального призначення Національної гвардії України повинні бути адаптовані до програм тренування RAID, GIPN and GIGN з урахуванням особливостей українського клімату та географічних зон [215, с. 188]. Особливий акцент, при цьому, необхідно ставити на ефективній системі тренувань правоохоронних органів, їх підготовці та підвищенні професійної підготовки для належного виконання служ-

бових обов'язків. Неабиякий інтерес викликає судова поліція, що має формуватися у складі Національної поліції – це б сприяло більш об'єктивному розслідуванню злочинів, забезпеченню прозорого правосуддя.

У контексті досвіду Франції, в сучасних умовах надзвичайно актуальними є проблеми, які стосуються кіберзлочинності. Яскравим прикладом для цього є Франція, де Міністром внутрішніх справ Франції Мішель Алліот-Марі 14 лютого 2008 року була оприлюднена французька Стратегія з питань боротьби з кіберзлочинністю. Мета Стратегії – співпраця між приватним бізнесом (постачальниками інформаційно-телекомунікаційних послуг) та правоохоронними органами з обміну інформацією та питаннях щодо об'єднання зусиль у боротьбі з кіберзлочинністю [216].

Для реалізації зазначеної Стратегії були поставлені основні задачі**:**

- поліпшити співробітництво з операторами електронних комунікацій, що дозволить прискорити передачу інформації поліції та жандармерії;
- створити національну комісію з професійної етики по зв'язках із громадськістю в режимі реального часу, яка об'єднає органи державної влади, операторів та споживачів послуг мережі Інтернет та зв'язку;
- створити умови для адекватної протидії кіберзлочинності з боку поліції та жандармерії, для чого слід використовувати всі відомі національні та міжнародні нормативно-правові акти, розробляти новітні й модернізувати існуючі технічні засоби, що знаходяться розпорядженні в поліції та жандармерії, розробляти методи щодо упередження такого виду злочинності.

В Стратегії визначено наступні основні напрями:

- модернізація методів розслідування за рахунок удосконалення технічних та нормативно-правових актів для ідентифікації користувачів Інтернет;

- розробка та встановлення правил співробітництва суб'єктів, що надають послуги з Інтернету, зі службами, зацікавленими в боротьбі проти кіберзлочинності;
- створення нових форм інкримінування провини (визначення злочинного характеру діяння);
- зміцнення міжнародного співробітництва;
- приведення у відповідність сучасним вимогам зміцнення дій представників поліції та жандармерії за рахунок створення групи, що буде займатися шахрайствами в Інтернеті;
- підвищення кваліфікаційного рівня (підготовка фахівців);
- залучення поліції та жандармерії до дослідницьких програм, до тематики досліджень і розвитку французької промисловості;
- удосконалення опису ознак незаконних сайтів;
- за погодженням з усіма міністерствами, зацікавленими боротьбою з кіберзлочинністю, створити Міжвідомчий комітет з розслідування справ, пов'язаних з інформаційними технологіями й комунікаціями.

З метою підвищення якості протидії комп'ютерній злочинності необхідно також провести наступні організаційні заходи [217]:

- створити міжвідомчу робочу групу для розроблення та координації спільних заходів протидії комп'ютерній злочинності між правоохоронними органами та операторами зв'язку, інтернет-провайдерами, контент-провайдерами, банківськими, фінансовими установами, державними та громадськими організаціями;
- створити міжвідомчу систему моніторингу оперативної обстановки у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій;
- розробити нормативно-правове забезпечення доступу правоохоронних органів до інформації про протиправні дії при використанні інформаційно- телекомунікаційних технологій;
- розслідувати кримінальні справи зазначеної категорії слідчими органів внутрішніх справ, які спеціалізуються на розслідуванні справ про комп'ютерні злочини;

- розробити та впровадити ефективні механізми реагування на комп'ютерні інциденти.

Хоч, зважаючи на низький рівень боротьби зі злочинністю, що не пов'язана з комп'ютерною діяльністю, в Україні, зважаючи на активні тенденції розвитку злочинів у сфері застосування штучного інтелекту доцільно розробити відповідну Стратегію з питань протидії та боротьби з кіберзлочинністю. Відповідно до неї слід б було розробити спеціальне управління у складі Міністертсва внуртішніх справ України, яке б моніторило контент веб-ресурсів та інших інформаційних площадок, які підпадають під юрисдикцію України. Задачами його було б виявлення вірусів різного роду, які, перш за все, можуть зашкодити функціонуванню державних сайтів. По-друге, це б сприяло забезпеченню дотримання авторських прав у наповненні контенту на той чи інший сайт. Таким чином, слід розробити окреме Положення про підготовку фахівців у галузі протидії та боротьби з кіберзлочинністю і залучити іноземних спеціалістів передових країн для підготовки високоякісних кадрів у цій сфері.

Зокрема, на підставі дослідження особливостей функціонування правоохоронних органів окремих країн Північної та Південної Америки, Європейського Союзу та країн СНД визначено негативні і позитивні риси в системах їх організації, запропоновано кроки до запозичення найефективніших механізмів у цій сфері. Наголошено, що й дотепер у нашій країні значною мірою збережено негативні аспекти радянської системи правоохоронних органів. При цьому найбільш деструктивними складовими цього «спадку» є:

- репресивна модель діяльності правоохоронних органів, залишки старої ідеології;

- дублювання та паралелізм у повноваженнях окремих правоохоронних органів;

- відсутність чіткого, швидкого та ефективного механізму реагування на звернення осіб щодо порушення їх прав, свобод і законних інтересів, натомість залучення працівників правоохоронних органів до виконання не властивих їм функцій;

- існування багатьох формальних показників в роботі, надмірна бюрократизація діяльності.

Результатом цього є низький рівень довіри населення до правоохоронних органів, критичні оцінки з боку міжнародних експертів.

Досвід реформування окремих правоохоронних органів у країнах Центральної та Східної Європи свідчить про основний вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на відповідні трансформаційні процеси. Сфера реформування управління відповідними органами охоплювала процеси їх:

1) демілітаризації;

2) деполітизації;

3) демократизації формування;

4) орієнтації на сервісний тип надання послуг та забезпечення високої якості послуг, що надаються населенню, в тому числі і шляхом розширення електронного документообігу.

РОЗДІЛ 3

Основні напрями реформування правоохоронних органів

3.1 Основні функції правоохоронних органів у системі органів виконавчої влади в Україні

На сьогодні в Україні склалася практика непослідовного реформування правоохоронних органів, що проявляється у законодавчих прогалинах та колізіях з приводу визначення правоохоронної природи того чи іншого органу виконавчої влади. Одним з найважливіших елементів виконавчої гілки державної влади є система правоохоронних органів. При цьому Конституція України визначає основоположні елементи статусу правоохоронних органів шляхом встановлення основних принципів їх діяльності як частини апарату держави, завдань по забезпеченню законності, прав і свобод громадян, охорони власності і громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Крім того, чітке визначення функцій органу державної влади чи його структурного підрозділу впливає на ефективність управління у тій чи іншій сфері діяльності. На жаль, аналіз національного законодавства демонструє наявність безліч невирішених питань у цій сфері, які породжують проблеми теоретичного та практичного характеру. До таких питань відноситься відсутність регламентації функцій правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в України, що беззаперечно є недопустимим з огляду на прагнення України вступити до Європейського Союзу.

Варто звернути увагу на те, що необхідність чіткого законодавчого закріплення функцій правоохоронних органів є очевидною, оскільки саме дана категорія є правоохоронною основою механізму держави. Розуміння функцій органів правопорядку в системі органів виконавчої влади є однією з найвагоміших умов ефективної діяльності пра-

воохоронної системи України. Дослідження теоретичних основ функцій правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади спрямоване на вирішення вказаних проблем.

Важливість розгляду функцій правоохоронних органів обумовлюється тим, що без чіткого розуміння сенсу діяльності того чи іншого правоохоронного органу неможливо визначити його місце в системі органів виконавчої влади. Дане наукове дослідження покликане усунути вищезазначені прогалини. Отже, підвищення теоретично-методологічного рівня даної сфери сприятиме належному її реформуванні.

Питаннями визначення функцій правоохоронних органів займалися такі вчені-правники як: В. Б. Авер'янов. О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, М. Ю. Бездольний, В. П. Бєляєв, Ю. П. Битяк, І. В. Берестовський, І. В. Бондаренко, З. С. Гладун, І. П. Голосніченко, Д. Г. Заброда, О. В. Зайчук, С. М. Гусаров, В. П. Діхтієвський, В. М. Дубінчак, О. В. Іваненко, О. Г. Кальман, Р. А. Калюжний, М. І. Камлик, О. М. Капля, О. О. Кашкаров, В. В. Клоков, В. Ю. Кобринський, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, М. І. Козюбра, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюк, І. М. Куксін, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, А. М. Кучук, Б. М. Лазарєв, А. В. Линник, Д. В. Лісний, П. А. Матвєєв, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, О. М. Музичук, П. В. Онопенко, С. С. Рогульський, О. В. Терещук, О. Д. Тихомиров, А. О. Ткаченко, М. І. Хавронюк, М. С. Шалумов, В. А. Шатіло, Ю. С. Шемшученко, С.С. Шоптенко та інші.

Однак, не применшуючи внесок вищевказаних науковців, варто зазначити, що комплексного дослідження основних функцій правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні до даного часу не було здійснено. У зв'язку з цим, обрана тема є актуальною.

Для повного дослідження функцій правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні необхідно дану роботу побудувати таким чином: розглянути поняття «функція», «функції правоохоронних органів», проаналізувати позицій науковців щодо виділення основних функцій правоохоронних органів в системі органів виконав-

чої влади в Україні та навести авторську класифікацію вищевказаних функцій.

З огляду на вищезазначене, дане дослідження доцільно почати з розгляду терміну. Так, термін «функція» стосовно права став застосовуватися лише в епоху буржуазних революцій і становлення таких наук, як юриспруденція, соціологія, біологія [218, с. 38]. Слово функція походить від латинського слова «functio» – виконання та має такі значення: стосунки двох (групи) об'єктів, у яких зміни одного з них сприяють змінам іншого [219, с. 751], повинність, коло діяльності, призначення, роль [220, с. 226]. Також, у філософії термін «функція» розглядається як зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта в даній системі відносин [221, с. 504-505].

На сьогоднішній день в юридичній науці відсутня єдина точна зору стосовно поняття функція. Це зумовлено, насамперед, відсутністю єдності у його тлумаченні як загальновживаного слова, так і спеціального терміну. В першу чергу, варто розглянути визначення, яке надають тлумачні словники.

Так, в Новому тлумачному словнику української мови під ред. В. В. Яременко і О. М. Сліпушко термін функція визначається як: 1) явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; обов'язок, повинність, місія [52, с. 707]. Таким чином, одне із тлумачень вже є близьким до точного визначення терміну «функція» – через призму діяльності певного суб'єкта.

В Українському радянському енциклопедичному словнику відмічено, шо функція означає діяльність, обов'язковість, зовнішній прояв властивості об'єкта у цій системі відносин [211, с. 548].

Тлумачний словник української мови І. К. Білоліда наводить ідентичне поняття вищезазначеному. Під поняттям «функція» розуміється: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [212, с. 653].

У «Тлумачному словнику української мови» А. Івченка «функція» – це: 1) явище, яке залежить від іншого, основного явища і є формою

його вияву, здійснення. 2) завдання, обов'язки, зв'язані з діяльністю, посадою людини». Крім того, автор словника зазначає латинське походження цього слова, що, на його думку, означає «виконання» [213, с. 505]. В даному визначенні теза про латинське походження даного терміну є слушним, адже для повного розуміння поняття, необхідно, перш за все, досліджувати його походження.

У соціології функція – це роль, яку виконує певний соціальний інститут щодо суспільства. Виходячи з вищенаведеного, можна побачити, що кожна наука, визначаючи це поняття, покладає в основу певні ознаки, елементи «функцій» [214, с. 28].

В Юридичній енциклопедії Ю. С. Шемшученка поняття «функції» трактується як напрями або види впливу права на відносини суспільні. В них виражається роль і призначення права в суспільстві й державі, його соціальна цінність та найважливіші риси. Функції реалізуються шляхом відповідної діяльності органів державної влади [215, с. 604].

Також, варто дослідити наявні в правовій доктрині позиції науковців щодо визначення поняття «функція» для всебічного його вивчення. Так, О.О. Рубан вказує, що слово «функція» походить від латинського functio та спираючись на його первісне значення, стверджує, що воно означає здійснення. На його погляд, функція – це не призначення, що визначається як сфера застосування чогось, а його здійснення [216, с. 81].

На іншомовне походження терміну «функція» звертали увагу й інші дослідники. Так, В. І. Прокопенко вважав, що термін «функція» означає обслуговування, діяльність [217, с. 23]. Р. Зварич трактує «функцію» як виконання, компетенцію [218, с. 11].

Теорія держави і права визначає функції держави, як її основні напрями діяльності, в яких знаходять свій вираз сутність, завдання і цілі держави, що обумовлюються економічними, політичними, соціальними та іншими умовами її існування [219, с. 71.], або ж як сукупність однорідних напрямків її діяльності, які характеризуються внутрішньою єдністю та суттєвою відмінністю від інших напрямків [114, с. 396], або як її соціальне призначення усередині та ззовні країни [220, с. 61].

При цьому, спільною рисою більшості із наведених визначень поняття «функція держави» є те, що вони прив'язують сутність функцій до діяльності держави, що у цілому є правильним підходом. Однак не завжди діяльність держави зводиться до її функцій [221, с. 42].

А тому, поділяємо думку В.Б. Авер'янова щодо визначення функцій управління, яким запропоновано виходити із розуміння функцій як складових спеціалізованих частин змісту управлінської діяльності, які характеризуються певною цільовою самостійністю та якісною однорідністю [222, с. 32]. У науковій літературі є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій діяльності, причому одні і ті ж функції іменуються неоднаково. Найбільш поширеними є: а) загальні, або основні функції; б) спеціальні, чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта; в) допоміжні, або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

Аналіз вищенаведених визначень дозволяє виділити такі характеристики досліджуваного терміну: 1) взаємозалежність явищ; 2) діяльність певного явища, об'єкта. Однак вказані особливості в повні мірі не відображають істинну сутність вказаного терміну.

На підставі проведеного аналізу необхідно виокремити власне визначення даного поняття. Таким чином, під функціями варто розуміти діяльність конкретно визначеного суб'єкту, що проявляється у виконанні даним певних повноважень для досягнення цільового результату.

Визначивши поняття «функції» необхідно перейти до дослідження поняття «функції правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні», але, для більш повного розуміння даної дефініції, доцільним є встановлення юрисдикції правоохоронних органів.

О.С. Захарова зазначає, що серед державних органів правоохоронним органам притаманні певні юрисдикційні та організаційні відмінності. Юрисдикція правоохоронних органів проявляється в повноваженнях, які надано державою та які встановлюють обсяг їх компетенції, способи розгляду й прийняття рішень, порядок їх оскарження. Під

правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [9, с. 10].

Таким чином, можна зробити висновок, що правоохоронні органи – унікальна ланка системи органів виконавчої влади, яка наділена особливими повноваженнями, що і обумовлюють її юрисдикційність.

Згідно з Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», до правоохоронних органів відносяться: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [79].

Визначивши особливості структури правоохоронних органів, варто безпосередньо перейти до наступного етапу даного дослідження. Необхідно акцентувати увагу на тому, що питання визначення поняття «функції правоохоронних органів» є малодослідженим. Зазвичай, функції правоохоронних органів розглядають на прикладі конкретного органу. Комплексних визначень в правовій доктрині вказаного поняття мало. Також, варто розрізняти поняття «правоохоронна функція» від «функції правоохоронних органів». Правоохоронна функція – це обов'язок держави забезпечувати функціонування суспільних відносин. Правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [223, с. 99].

В свою чергу, наявні дефініції функцій правоохоронних органів необхідно проаналізувати більш детально.

Дослідниця А.І. Перепелиця визначає поняття функцій правоохоронного органу як основні напрями їх діяльності, які випливають з їх загального соціального призначення і конкретизуються у відповідних правах та обов'язках [224, с. 316]. Схоже визначення наводить дослідник Ю. О. Загуменна, який зазначає, що функціями правоохоронних

органів є основні напрями діяльності відповідних органів, які обумовлені їх загальним соціальним призначенням і конкретизовані в компетенції та повноваження [225, с.148].

Дані визначення мають позитивні та негативні аспекти. Першими є наявність ознаки соціальної призначеності діяльності правоохоронних органів. Другими є відсутність відображення специфіки діяльності правоохоронних органів та відсутність конкретизації соціальної соціальної призначеності.

В свою чергу, С.С. Шоптенко під функціями правоохоронних органів розуміє основні напрями діяльності щодо вирішення поставлених перед ними цілей, виконання завдань, повноважень [226, с.93]. Дане визначення також не позбавлене недоліків, які наявні в тлумаченнях А.І. Перепелиці та А. В. Гриненка – відсутність відображення специфіки функцій правоохоронних органів та їх особливої мети.

Найбільш доцільне визначення наводить В. Г. Гриценко, який функції правоохоронних органів трактує як соціально та об'єктивно обумовлені, основні, стійкі напрями діяльності правоохоронних органів, що конкретизуються в правах і обов'язках, а також визначають зміст і спрямованість виконання охоронного призначення держави [185, с. 150]. Дане визначення попри свою унікальність не є досконалим, адже не конкретизує специфічну мету правоохоронних органів – захист особи, суспільства та держави від злочинних посягань.

Окремо відмітимо, що перманентна потреба гарантування й забезпечення правопорядку, прав, свобод та інтересів людини і громадянина, безпеки суспільства і держави цілком логічно й зумовлює формування окремого правоохоронного напрямку в діяльності держави в цілісну правоохоронну функцію. На сьогодні існування самостійної правоохоронної функції на відміну від радянських вчених сумніву вже не піддається, однак, все ще зберігається проблематика неоднозначного розуміння її сутності [227, с. 847].

А відтак, для визначення цього поняття необхідно проаналізувати його основні ознаки. Найбільш істотні ознаки правоохоронної функції держави, на думку І.В. Сажнева, характеризуються наступним чином:

1) правова охорона є не будь-яким, а саме основним (головним) напрямком діяльності держави, без якого неможливо обійтись на всіх етапах її існування;

2) у правоохоронній функції виражається найбільш глибинне та стійке в державі – її сутність;

3) здійснюючи правоохоронну функцію, держава тим самим вирішує завдання, що стоять перед нею, перш за все з правової охорони та правового управління суспільством;

4) правоохоронна функція, як і кожна функція держави – поняття управлінське;

5) правоохоронна функція реалізується у відповідних (переважно правових формах (правотворча діяльність, правовиконавча діяльність та правоохоронна діяльність) і особливими, характерними для державної влади, методами (переконання, заохочення, примусу) [228, с. 68].

Дещо розширює даний перелік ознак О.Л. Соколенко, який до вищенаведених ознак також відносить наступні з них:

(а) правоохоронна функція ґрунтується на принципах верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, самостійності, професійності, прозорості та ефективності;

(б) правоохоронну функцію характеризує цілісність і внутрішня узгодженість, організованість і цілеспрямованість, стабільність і постійність, однорідність і різноплановість [227, с. 851].

Однак правоохоронну функцію держави не слід ототожнювати з правоохоронними функціями державних органів. Крім того, правоохоронну функцію слід також відрізняти від правоохоронної діяльності держави, яка здійснюється або спеціально уповноваженими на те органами держави (правоохоронними), або структурними підрозділами певної кількості органів. [229, с. 16].

Слід зазначити, що діяльність практично кожного державного органу, а так само і установ, і організацій (не обов'язково державних) передбачає в тому числі (серед інших функцій або напрямків діяльності) і контроль за дотриманням правових приписів, норм права, додержанням законності у своїй діяльності. Але для забезпечення порядку в

цілому, в державі повинні бути органи, контролюючі або правоохоронні функції яких розповсюджуються не тільки на діяльність структурних підрозділів органа чи його окремих працівників, але й на інші органи, установи й організації, окремих громадян тощо, тобто органи, основними напрямами діяльності яких є правоохорона. Як правило, такі органи спеціально створюються державою, мають відповідне технічне оснащення, інформаційне, матеріальне забезпечення, комплектуються спеціально підготовленими співробітниками, які мають право у визначених законом випадках застосовувати примус [110, с. 48].

У зв'язку із зазначеним, ми вважаємо, що правоохоронні органи можна розглядати саме у дихотомії визначень, при цьому у вузькому розумінні відносити до них лише ті державні органи, які спеціально створені для виконання правоохоронних функцій.

Отже, проаналізувавши наявні в правовій доктрині позиції науковців щодо визначення поняття «функції правоохоронних органів», необхідно навести авторське розуміння даної дефініції. Таким чином, під функціями правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні необхідно розуміти законодавчо закріплені напрями діяльності правоохоронних органів як складового елементу системі органів виконавчої влади, які характеризуються виконанням визначених національним законодавством повноважень – забезпечення захисту особи, суспільства та держави від злочинних посягань, реалізація принципів верховенства закону та верховенства права й охорона законних прав та свобод людини і громадянина. При цьому під правоохоронною функцією слід розуміти напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на конкретному історичному етапі та спрямований на вирішення основних завдань, пов'язаних із забезпеченням охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, усіх установлених й урегульованих правом суспільних відносин, який здійснюється у відповідних формах та особливими методами.

Проаналізувавши такі дефініції як «функції», «функції правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні» необхідно безпосередньо перейти до класифікації досліджуваних функцій.

На думку Т.О. Пікулі, до основних функцій правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні відносяться:

— профілактична;

— захисна;

— ресоціалізаційна;

— оперативно-розшукова;

— функція розслідування злочинів;

— функція судового розгляду справ;

— функція розгляду справ про адміністративні правопорушення;

— функція розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення;

— функція виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів [109, с. 79].

М. І. Мельник наводить схожу класифікацію функцій правоохоронних органів:

1) профілактична (профілактика правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність);

2) захисна (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб);

3) охоронна (охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності);

4) ресоціалізаційна;

5) оперативно-розшукова;

6) розслідування злочинів;

7) функція судового розгляду справ про злочини;

8) розгляду справ про адміністративні правопорушення;

9) виконавча функція [230].

Варто вказати, що з даними класифікаціями не можна погодитись з декількох причин: розгляд функцій правоохоронних органів не є комплексним. Автори акцентують увагу на виділенні функцій окремих

органів системи правоохоронних органів України. Позитивним є виокремлення ресоціалізаційної функції, яка є характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Але функції правоохоронних органів потрібно досліджувати в сукупності, а не виділяти функції, які притаманні тому чи іншому правоохоронному органу окремо.

В свою чергу, Л. В. Ємельянова, О. М. Сидоренко визначають такі функції правоохоронних органів:

— конституційний контроль;
— здійснення правосуддя;
— розслідування злочинів;
— виконання судових рішень;
— оперативно-розшукова діяльність;
— адміністративна діяльність;
— прокурорський нагляд;
— надання правової допомоги;
— профілактична діяльність;
— охорона громадського порядку [231, с. 101].

Дослідник В.І. Осадчий наводить ідентичну класифікацію функцій правоохоронних органів:

— оперативно-розшукова діяльність;
— здійснення правосуддя;
— конституційний контроль;
— розслідування злочинів;
— виконання судових рішень;
— адміністративна діяльність;
— прокурорський нагляд;
— надання правової допомоги;

— профілактична діяльність;

— охорона громадського порядку [60, с. 74].

Варто вказати, що дані класифікації є доцільними, але в них наявний вагомим недолік – виділення функції «адміністративна діяльність». Якщо розтлумачити дане поняття, то стане зрозумілим що вказана діяльність супроводжується наданням адміністративних послуг, а до функцій правоохоронних органів не входить діяльність з надання адміністративних послуг. З огляду на вищезазначене, позиції Л. В. Ємельянова, О. М. Сидоренко та В. І. Осадчого не позбавлені недоліків, тому не можуть братися за основу при виділенні авторської класифікації функцій правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади.

Український дослідник В.М. Зінченко пропонує виділяти наступні функції правоохоронних органів:

— конституційний контроль;

— здійснення правосуддя;

— розслідування злочинів;

— виконання судових рішень;

— оперативно-розшукова діяльність;

— адміністративна діяльність;

— прокурорський нагляд [232, с. 199].

Класифікація В.М. Зінченко також не позбавлена недоліку, яких проявляється у виділенні такої функції як «адміністративна діяльність». Дана класифікація потребує доповнення з огляду на відсутність вагомих функцій правоохоронних органів – профілактичної, регулятивної та охоронної.

Науковець С.М. Гусаров виділяє такі функції правоохоронних органів:

1) регулятивна (виконує функцію регулятора із приведення приписів нормативно-правових актів у реальну дію;

2) охоронна (виявлення і припинення порушень, нагляд за дотриманням нормативно-правових розпоряджень як нормативного, так

і індивідуального характеру; застосування санкцій до осіб, які вчинили правопорушення);

3) виховна функція (виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання законодавства, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством);

4) превентивна (випливає із завдання правоохоронних органів щодо запобігання вчиненню правопорушень, виявлення і усунення причин та умов, які вплинули на їх вчинення) [233, с. 31-37].

В. Г. Гриценко пропонує схожий підхід стосовно класифікації функції правоохоронних органів та виділяє такі їх функції:

1) регулятивна функція;

2) охоронна функція;

3) превентивна функція;

4) стимулюючо-виховна функція;

6) контрольно-наглядова функція [185, с. 154].

Отже, проаналізувавши позиції С.М. Гусенка та В.Г. Гриценка, необхідно зазначити, що їх класифікації є слушними, але вони не позбавлені недоліків. Науковці визначають такі функції правоохоронних органів, напрямом яких є запобігання вчиненню правопорушень особами, але С.М. Гусенко та В.Г. Гриценко не розглядають функції, які виконують правоохоронні органи безпосередньо виявивши правопорушення (дізнання, оперативно-розшукова діяльність та ін.). Тому, наведені позиції не є доцільними.

Розглядаючи функції правоохоронних органів, А.М. Куліш виходить з функціонального класифікаційного підходу і включає до них такі категорії:

1) загальні функції – боротьба зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою юридичну відповідальність в сфері публічного права;

2) спеціальні функції – стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль;

3) допоміжні функції – управління людськими ресурсами, фінансова діяльність, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю (public relations) [234, с. 111].

Звідси необхідно розподілити усі існуючі функції тих чи інших державних органів, зокрема правоохоронних, на групи, які спрямовані на забезпечення керованих об'єктів:

1) за цільовою спрямованістю – функції прогнозування, планування;

2) за напрямками забезпечення – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення та інше;

3) за узгодженістю діяльності – керівництво, координація, організація, контроль та інше.

Представниця української школи права Ю. О. Загуменна виокремив такі функції правоохоронних органів:

1) конституційний контроль;

2) правосуддя, судовий контроль і судовий нагляд;

3) прокурорський нагляд;

4) виявлення і попереднє розслідування злочинів;

5) організаційне забезпечення діяльності судів та виконання судових рішень;

6) надання юридичної допомоги і захист у кримінальних справах;

7) попередження злочинів та інших правопорушень;

8) охорона конституційного ладу і забезпечення державної безпеки;

9) забезпечення економічної безпеки;

10) охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки;

11) охорона прав, свобод і законних інтересів особистості [225, с. 147].

Головним недоліком даної класифікації є її об'ємність. Такі функції як: «охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки», «охорона прав, свобод і законних інтересів особистості» необхідно об'єднати в одну функцію – охоронна функція. Також загаль-

ний недолік, який притаманний всім вищенаведеним позиціям науковців є відсутність ступеневості. Кожна наступна функція повинна випливати з попередньої. Це є вагомим аспектом, адже при відсутності ступеневості виникає розосередженість елементів класифікації, що призводить до помилкового розуміння її змісту. Вищенаведені класифікації також не створюють можливості для їх подальшого розширення внаслідок виникнення нових напрямів діяльності правоохоронних органів, що безумовно, є недопустимим при наявному сьогодні реформуванні правоохоронної системи України.

Такоє усі правоохоронні функції пропонують розділити на головні та другорядні (допоміжні) [16, с. 175]. До головних належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю і правопорушеннями та передбачають юридичну відповідальність. До головних функцій належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть юридичну відповідальність (профілактична; захисна; охоронна; ресоціалізаційна; оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судовий розгляд справ про злочини; розгляд справ про адміністративні правопорушення; розгляд справ про фінансові та господарські правопорушення; виконавча). До другорядних функцій належать контрольна, дозвільна, правороз'яснювальна, аналітична та методична, інформаційна, нормотворча, координаційна [235, с. 250].

Саме функціональний критерій, слід визнати головним при визначенні того чи іншого державного органу як правоохоронного. Але при цьому, враховуючи багатоманітність правоохоронних функцій, необхідно провести їх класифікацію. Так, за їх значенням усі правоохоронні функції слід поділити на першочергові і допоміжні [236, с. 49]. Ці функції повинні бути чітко закріплені на законодавчому рівні; вони становлять основний предмет діяльності цих органів; працівники спеціально готуються, мають владні повноваження, мають право застосовувати передбачені законом заходи юридичного впливу; орган оснащений спеціальним засобами.

Які ж саме функції притаманні правоохоронним органам нашої держави? Відповісти на це питання можна, проаналізувавши чинне законодавство. По-перше, на прокуратуру покладаються такі функції:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 5) [34].

Отже, проаналізувавши позиції науковців щодо виділення функцій правоохоронних органів, необхідно навести авторську класифікацію даних функцій. Таким чином, використавши критерій узагальненості, варто функції правоохоронних органів в системі органів виконавчої влади в Україні поділити на чотири групи:

Функції першої групи поділено за аспектом реалізаційності: а) приведення нормативно-правових актів у дію – полягає у створенні та забезпеченні зобов'язуючих норм, при цьому право передбачає майбутню поведінку людини і реалізується в активних правовідносинах [237, с. 143]; б) координація діяльності окремих суб’єктів правоохоронних органів – це управлінська діяльність, що об'єднує й систематизує зусилля правоохоронних органів для досягнення конкретного результату. До основних складників координації управління правоохоронними органами відноситься такі форми координації: спільні засідання колегій, оперативні наради; обмін інформацією, спільні виїзди в регіони (області, райони) для надання допомоги; створення спільних слідчо-оперативних груп; запровадження й використання єдиних банків даних; взаємне використання можливостей підготовки кадрів; проведення спільних семінарів, конференцій; розробку й здійснення спеціальних операцій; видання методичних рекомендацій та інших організаційно-розпорядчих документів щодо здійснення боротьби зі злочинністю [9, с. 129].

Другу групу складають функції охорони:

а) конституційний контроль – дії правоохоронних органів, які спрямовані на забезпечення конституційно-закріплених принципів (наприклад, верховенство права, верховенство закону);

б) нагляд за дотриманням встановлених нормативно-правових приписів – полягає у діяльності правоохоронних органів, що спрямована на збереження стабільності реалізації нормативно-правових актів динамічного характеру;

в) охорона громадського правопорядку та забезпечення громадської безпеки – представляє собою виконавчо-розпорядницьку діяльність правоохоронних органів, що складаються з встановлених обов'язкових правил поведінки, створення необхідних умов для їх виконання, а також здійснення адміністративного нагляду і вжиття заходів впливу [238].

Третю групу функцій правоохоронних органів складають превентивні функції:

а) виховання у громадян свідомості щодо неухильного дотримання законодавства;

б) виховання поваги до інших членів суспільства;

в) запобігання вчиненню правопорушень;

г) повідомлення осіб про санкції, які можуть настати у випадку вчинення правопорушення.

Четверту групу функцій правоохоронних органів складають такі функції:

а) виявлення і попереднє розслідування злочинів – важливий вид правоохоронної діяльності, який полягає у вирішенні специфічних завдань, які спрямовані на повне і швидке розкриття кожного злочину, розшук злочинців та осіб, які зникли, своєчасне притягнення до відповідальності. Виявлення та розслідування події злочину — це процес, шо розгортається у часі та просторі, в якому встановлюються, досліджуються, оцінюються численні фактичні обставини, здійснюються цілеспрямовані пошукові перевірочні, контрольні та правові дії [9, с. 98];

б) оперативно-розшукова діяльність – система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів [77];

в) притягнення особи до відповідальності – пред'явлення повідомлення про підозру у вчиненні правопорушення та подальше проведення необхідних процесуальних дій.

Варто підсумувати, що правоохоронні органи є важливим органом в системі виконавчої влади в України на які покладені певні функціональні обов'язки. Здійснивши класифікацію основних функцій правоохоронних органів було виявлено специфічні особливості їх діяльності. При цьому слід відмітити, що правоохоронна діяльність здійснюється не лише безпосередньо правоохоронними органами, адже окремі її функції можуть опосередковано здійснюватися через діяльність органів законодавчої та інших органів виконавчої гілки влади, президентських органів, інститутів громадянського суспільства тощо. Тому суб'єктами правоохоронної системи визначено, поряд з державними органами, органи місцевого самоврядування, окремих посадових осіб, громадські об'єднання та суспільні утворення, що виконують функції у сфері охорони права і забезпечення законності та правопорядку. У зв'язку із реформуванням правоохоронної системи України, дане дослідження повинно стати підґрунтям для законодавчого закріплення основних функцій правоохоронних органів та подальшого дослідження даного питання іншими науковцями. Адже вищевказані органи відіграють вагоме значення як у житті кожної особи у суспільстві в цілому, так і для функціонування механізму держави зокрема.

3.2 Удосконалення системи професійної підготовки та проходження служби персоналом правоохоронних органів

Реформування правоохоронної системи обумовлене прагнення України до вступу в Європейський Союз. Даний процес є одним із першочергових завдань нашої держави. Для ефективного проведення ре-

формування необхідно змінювати всю систему докорінно, починаючи з законодавчого закріплення діяльності правоохоронних органів, закінчуючи роботою над професійною підготовкою кожного працівника даної структури. Професійна підготовка персоналу правоохоронних органів є важливим аспектом ефективності діяльності вказаних органів загалом. Від правильності виконання працівниками правоохоронних органів покладених на них обов'язків залежить безпека життєдіяльності кожної людини. Важливим теоретичним та практичним значенням в контексті даного питання є формулювання напрямів оптимізації професійної підготовки персоналу правоохоронних органів.

Система підготовки персоналу правоохоронних органів, яка існує сьогодні в державі не відповідає потребам сьогодення. Так, в країні спостерігається такі негативні моменти як: неналежний добір кандидатів на навчання та низка недоліків самого навчально-виховного процесу, низька заробітна плата та неналежний соціально-правовий захист молодих фахівці. Вищезазначені недоліки і призводять до того, що молоді фахівці звільняється з правоохоронних органів. Тому, зазначені вище фактори й обумовлюють необхідність удосконалення системи професійної підготовки персоналу правоохоронних органів.

Слід зауважити, що входження України до складу європейських держав неможливе без реформування та вирішення проблем, що існують в структурах правоохоронних органів. А саме, удосконалення їх діяльності з метою підвищення рівня захисту прав і свобод населення, посилення боротьби зі злочинністю та корупцією, приведення форм, методів та принципів оперативно-службової діяльності у відповідність до європейських стандартів. Враховуючи вищенаведені проблеми, питання вивчення аспектів проходження служби в органах внутрішніх справ сьогодні особливо актуальне.

З огляду на вищезазначене, необхідним є встановлення напрямів вдосконалення системи професійної підготовки та проходження служби персоналом правоохоронних органів

Певні проблеми правоохоронної діяльності і функціонування окремих правоохоронних органів досліджували у своїх роботах: В. Б. Авер'янов. О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієв, І. В. Арістова, О. М. Бандурка,

В. М. Бевзенко, М. Ю. Бездольний, В. П. Бєляєв, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. В. Берестовський, І. В. Бондаренко, З. С. Гладун, І. П. Голосніченко, Д. Г. Заброда, О. В. Зайчук, С. М. Гусаров, В. П. Діхтієвський, В. М. Дубінчак, О. В. Іваненко, О. Г. Кальман, Р. А. Калюжний, М. І. Камлик, О. М. Капля, О. О. Кашкаров, В. В. Клоков, В. Ю. Кобринський, А. М. Колодій, В. В. Конопльов, В. В. Копейчиков, М. І. Козюбра, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюк, Ю. Ф. Кравченко, І. М. Куксін, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, А. М. Кучук, Б. М. Лазарєв, А. В. Линник, Д. В. Лісний, І. Є. Марочкін, П. А. Матвєєв, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, О. М. Музичук, П. В.Онопенко, С. С. Рогульський, О. В. Терещук, О. Д. Тихомиров, А. О. Ткаченко, М. І. Хавронюк, М. С. Шалумов, В. А. Шатіло, Ю. С. Шемшученко, С.С. Шоптенко та інші. Не применшуючи внесок вказаних вчених у дослідження напрямів удосконалення системи професійної підготовки та проходження служби персоналом правоохоронних органів, варто вказати, що ні одним із вчених дане питання не було досліджено комплексно. З огляду на вищезазначене, актуальним є дослідження напрямів удосконалення системи професійної підготовки та проходження служби персоналом правоохоронних органів.

Для розкриття даної проблематики структура даного дослідження буде поділена таким чином: розгляд напрямів удосконалення системи професійної підготовки персоналом правоохоронних органів та дослідження напрямів удосконалення проходження служби персоналом правоохоронних органів. У зв'язку із малодослідженістю даних питань, їх буде розкрито через призму напрямів вдосконалення професійної підготовки працівник МВС та працівників поліції в різних зарубіжних країнах.

Необхідно зазначити, що працівник правоохоронних органів повинен відповідати підвищеним вимогам до стану його здоров'я. Дана ситуація обумовлена тим, що працівнику правоохоронного органу часто доводиться нести службу в несприятливих погодних умовах, в різний час доби, при цьому, необхідно долати психічний та фізичний опір правопорушників. Таким чином, вказаний працівник постійно знаходиться в умовах великої емоційної та фізичної навантаженості [239, с. 100]. Для того, щоб виявити чи спроможний кандидат на службу в пра-

воохоронних органах витримувати такі навантаження він повинен пройти обстеження у військово-лікарських комісіях. Також, кандидат на службу в правоохоронних органах повинен мати гарну репутацію.

На нашу думку, обстеження у військово-лікарських комісіях недостатньо для виявлення психо-фізичного стану особи, яка має намір стати працівником правоохоронних органів. І. І. Пампура вказує, що психологічна підготовка співробітників правоохоронних органів повинна включати в себе формування:

– знань відповідного та правомірного реагування на ситуацію, зокрема тих, де доводиться застосовувати методи активної оборони, табельну зброю;

– емоційної стійкості в різних екстремальних ситуаціях, наприклад при проявах ворожого ставлення до співробітника з боку оточуючого цивільного населення;

– вміння самостійно приймати та реалізовувати рішення в невизначених ситуаціях, за умов браку інформації, часу;

– навичок спілкування з представниками конфліктуючих сторін, знання широкого спектра вербальних та невербальних дій, що дозволяють керувати ситуацією;

– вміння по зовнішніх ознаках визначати готовність співрозмовника до агресивних дій, а також вміння викликати повагу громадян;

– знань та умінь застосування прийомів протидії "тиску" з боку цивільних осіб, який у подальшому може зумовити порушення посадових інструкцій, ігнорування правил збереження службової інформації тощо [240]

З огляду на це, необхідним є введення додаткових обстежень психічного стану особи в спеціальних установах. Дана перевірка надасть змогу виявити реакцію особи на ненормальні життєві ситуації, адже залежно від ситуації, психічний стан особи постійно змінюється. Таким чином, перевірка психічного стану особи в спеціальних установах повинна відбуватися не менше двох тижнів.

Професор А.М. Куліш виділяє наступні напрями вдосконалення ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема, в контексті професійної підготовки персоналу правоохоронних органів:

– максимальна захищеність прав та свобод людини і громадянина;

– деполітизація кандидатів на службу в правоохоронних органах;

– об'єктивні критерії оцінки діяльності правоохоронних органів, що повинні ґрунтуватися на рівні довіри населення;

– пріоритетність профілактичної роботи у діяльності всіх правоохоронних органів [234].

Даний перелік є слушним, але в ньому наведено замало напрямів вдосконалення підготовки персоналу правоохоронних органів. Доцільним є виділення вагомого критерію деполітизація кандидатів на службу в правоохоронних органах. Особа, яка прагне стати працівником правоохоронного органу повинна мати максимальні показники всіх людських якостей. Зокрема, вказана особа не повинна бути членом будь-якої політичної партії, адже це негативно впливатиме на виконання працівником службових обов'язків.

На переконання В.В. Дерев'янка, для удосконалення системи професійної підготовки персоналу правоохоронних органів необхідне:

а) навчання працівників умілому виконанню службових обов'язків;

б) забезпечення постійної готовності до виконання повсякденних службових завдань;

в) формування у працівників високих моральних якостей, почуття особистої відповідальності за виконання посадових обов'язків;

г) удосконалення навиків керівного складу у навчанні підлеглих щодо впровадження в практику діяльності досягнень науки і техніки, передових форм та методів роботи, основ наукової організації управління [241, с. 219].

Дана класифікація напрямів удосконалення системи професійної підготовки персоналу правоохоронних органів є не повною та потребує доповнення. Адже, як вже було зазначено, перевірка стану здоров'я особи, яка є кандидатом на посаду працівника правоохоронних органів, знаходиться на низькому рівні. Вказана ситуація негативно впливає на виконання працівника правоохоронних органів його служ-

бових функцій. Встановлення ефективних критеріїв оцінки загального стану особи дозволить мінімізувати відхилення різного характеру при варіюванні факторів зовнішнього впливу.

Л.С. Криворучко пропонує такі зміни системи професійної підготовки, яка включає основні організаційні види навчання, що забезпечують його безперервність:

– початкова підготовка (вказати строк проходження);

– підвищення кваліфікації (вказати періодичність);

– перепідготовка (вказати періодичність);

– стажування (вказати періодичність та строк проходження);

– службова підготовка (функціональна підготовка; тактика дій особового складу в типових та екстремальних ситуаціях; вогнева підготовка; фізична підготовка; психологічна підготовка; загальнопрофільна (медична підготовка, засоби зв'язку і спеціальної техніки, цивільна оборона) підготовка);

– навчання в аспірантурі, ад'юнктурі та докторантурі (вказати строк проходження);

– самостійна підготовка [242].

Отже, з огляду на вищевказане, необхідно зазначити, що основними напрямами вдосконалення професійної підготовки персоналу правоохоронних є:

– підвищення нормативів на здачу екзамену з фізичної підготовки персоналу правоохоронних органів – наявні на даний момент нормативи з фізичної підготовки для вступу до лав органів внуцтрішніх справ (вікова категорія від 21 до 25 років – 12 підтягувань, біг 100 м – 13,4 с., біг 1000 м – 3,30) [243]. Очевидно, що дані нормативи може здати людина, яка не займається спортом. Тому, встановлення таких нормативів є недопустимим. Працівник правоохоронного органу повинен уособлювати фізично підготовлену людину, яка в будь-якій ситуації може прийти на допомогу. З огляду на вищезазначене, варто підвищити нормативи підтягування до 30 разів на оцінку «5», згинання та розгинання рук в упорі лежачи – 150 разів. На нашу думку, такі нормативи сприятимуть доцільному відбору кандидатів.

– проходження раз в рік двотижневої перевірки психічного стану особи в спеціальних установах. Для можливості витримки надзвичайних емоційних та психічних навантажень особою, яка є працівником правоохоронних органів, необхідно дослідити повністю стан її психіки та спрогнозувати поведінку індивіда в різних життєвих обставинах, які супроводжуються підвищеною небезпекою. Адже, під час проходження служби даний стан може змінюватися;

– проведення три рази на тиждень семінарів з підвищення моральності та вихованості працівника правоохоронних органів;

– проведення тренувань з вивчення бойових мистецтв три рази на тиждень;

– службова підготовка (вогнева, загальнопрофільна та ін.);

– проведення два рази на рік міжнародних навчань (перейняття досвіду діяльності правоохоронних органів різних країн світу).

Таким чином, введення даних змін у професійну підготовку персоналу правоохоронних органів сприятиме їх всебічному розвитку та ефективній діяльності щодо виконання покладених на них службових обов'язків. Наступним етапом даного дослідження є розгляд напрямів вдосконалення проходження служби персоналом правоохоронних органів.

Основними вимогами до проходження служби в правоохоронних органах різних рівнів є:

– оволодіння деонтологічними вимогами – основами культури: правової (професійна майстерність), психологічної (навички і прийоми психологічних знань), політичної (політична поінформованість), етичної (моральна стійкість) і естетичної (уміння естетично оформляти документи, правильно носити форму та ін.);

– дотримання службової дисципліни – суворе виконання наказу, порядку і правил при виконанні покладених обов'язків і здійсненні прав (повноважень);

– організація та здійснення служби на основі єдиноначальності, що забезпечує чіткість і злагодженість дій усього штатного складу співробітників;

– проходження службової атестації особами рядового і командного складу, порядок якого визначається Міністром внутрішніх справ України;

– проходження служби відповідно до регламентуючого нормативного акту;

– заборона особам рядового і командного складу займатися підприємницькою діяльністю [244, с. 248].

Дослідження напрямів вдосконалення проходження служби персоналом правоохоронних органів відбуватиметься на основі позитивного зарубіжного досвіду. За основу буде взято дослідження Н. П. Матюхіної [245].

О.О. Шевчук, Р.П. Томма зазначають, що робота поліції неможлива без урахування думок, уявлень та побажань громадян стосовно діяльності поліції. Дане положення цілком відповідає концепції якості поліцейського обслуговування. Відповідно до цієї концепції для ефективності роботи поліції необхідне якісне управління та якість всієї роботи, що виконується поліцією; при цьому не можна задовольнятись тільки кількісними показниками. Якість праці необхідно збільшувати з урахуванням потреб населення, враховувати критичні зауваження та побажання людей, яких обслуговує поліція [246, с. 93].

Основною вимогою сучасного суспільства до поліції – є якісне обслуговування. Дана ідея походить внаслідок розвинення всестороннього партнерства поліції та громадськості. Поліція, співпрацюючи з громадськістю стає більш інформованою щодо занепокоєнь населення, яке мешкає у сфері її обслуговування. Ключовим елементом оцінювання поліцейського обслуговування повинно бути опитування населення, яке стосується задоволеності роботою поліції [247, с. 39]. Вказаний вид контролю громадськості за діяльністю правоохоронних органів доцільно буде використовувати і в Україні. Таким чином, неодмінно буде підвищуватись рівень довіреності населення України до правоохоронної системи в цілому, та правоохоронних органів зокрема.

Варто вказати, що даний вид взаємодії громадськості з правоохоронними органами має позитивний досвід. Так, у поліцейських округах Німеччини було проведено опитування громадян щодо їх очі-

кування стосовно дільничних служб. Результати опитувань показали, що поряд з такими очікуваннями як видима присутність поліції, близькість поліцейської дільниці до місць проживання, професійне вирішування завдань важливими є також доступність у спілкуванні, консультування у межах профілактичної роботи, доброзичливе ставлення до громадян, відповідний зовнішній облік працівника поліції і т.п. [247, с. 41]. Тобто в єдине ціле об'єднані суто професійні, організаційні та соціально-психологічні аспекти. Всі вони є значущими з точки зору професійної діяльності співробітника дільничної служби. З метою підвищення кваліфікації співробітників дільничних служб, привнесення необхідних коректив в їх діяльність щорічно для них організуються семінари (середня тривалість – чотири дні). Учасники семінарів працюють у робочих групах, де обговорюють шляхи розв'язання конфліктів у тих або інших ситуаціях, особливості поведінки з різними категоріями людей, виявляють можливості поліпшення своєї діяльності тощо [248; 75].

Також, основою успішної діяльності поліцейських в Сполучених Штатах Америки є уміння спілкуватися з різними людьми та непідвладність емоціям. На території декількох штатів США діє програма ROPE. Сутність даної програми полягає у тому, що працівники поліції, які беруть участь в ній живуть та працюють у проблених кварталах різних міст. Головне завдання працівників правоохоронного органу – створення нормального мікроклімату в межах конкретно визначеного району. В свою чергу, державні органі певного міста забезпечують поліцеських та їх сім'ї житлом, автовідповідачем, машиною для патрулювання, оплачує комунальн послуги та інші витрати, пов'язані із здійсненням програми. А працівники поліції зобов'язані співпрацювати з людьми, що мешкають в проблемному районі, відвідувати їх збори здійснювати нагляд за всіма інформаційними листками та виданнями, які регулярно розповсюджуються з-поміж мешканців, і крім того, постійно спілкуватися з ними з метою виявлення існуючих проблем та надання допомоги в їх розв'язанні. Строк даної програми обмежений – до трьох років. Результати програми проявляються в характері відповідей громадян під час опитування, які проводяться в одному з районів. Коли вперше програма ROPE була запроваджена, то на питання про

найбільші свої проблеми мешканці відповідали: «наркотики та банди». Через два роки ті ж мешканці дали таку відповідь на те ж запитання: «надто гучна музика та шум від автомашин». Для підготовки поліцейських до участі у програмі ROPE впроваджена навчальна програма, у межах якої розглядаються такі проблеми як "вживання" у мікрорайон, спілкування з мешканцями, робота в умовах ризику, подолання невдач та конфліктних ситуацій тощо [249, с. 111].

Отже, варто зазначити, що програма ROPE є найкращим каталізатором налагодження взаємодії громадськості та правоохоронних органів. Аналог даної програми слід запровадити в Україні. Першим містом, яке доцільно використати для початку даної програми має стати столиця України – місто Київ.

Науковець Х. З. Босак вказує на необхідність перетворення системи правоохоронних органів на цивільне відомство. Для досягнення вказаної мети він наводить такі завдання:

1) забезпечити дотримання принципу верховенства права в діяльності правоохоронних органів, створити з цією метою системну нормативно-правову основу їх функціонування відповідно до визначеної законодавством компетенції. З даним завдання варто погодитись, адже дотримання вищевказаних принципів сприятиме ефективному функціонуванню правоохоронної системи України. Встановлення нормативно-правової бази, яка чітко окреслить компетенцію, обов'язки, завдання та функції правоохоронних органів також є позитивним аспектом реформування правоохоронної системи України. В контексті проходження служби персоналом правоохоронних органів дані зміни сприятимуть чіткій регламентації діяльності конкретного суб'єкта вказаних органів;

2) розробити з урахуванням європейських стандартів і запровадити нові внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання функціональної діяльності органів внутрішніх справ України. Запровадження ефективної системи оцінювання сприятиме налагодженню взаємодії громадськості та правоохоронних органів. Кожен громадянин буде розуміти, що він може допомогти підвищити ефективність діяльності

правоохоронної системи в цілому, що беспосередньо є позитивним аспектом.

3) організація кадрової роботи в органах внутрішніх справ України на основі використання досягнень науки, передового вітчизняного і зарубіжного досвіду;

4) вдосконалити управління кадровими процесами на засадах сучасної системи науково-аналітичного та інформаційного забезпечення;

5) окреслення науково обґрунтованих нормативів кадрового забезпечення правоохоронних органів на підставі обліку фактичного навантаження кожного напряму службової діяльності;

6) реалізувати перехід до нової моделі правоохоронної діяльності, який характеризується орієнтацією на слугування суспільству і громадянам, шанобливим ставленням до особистості, високим професіоналізмом зі збереженням достатньої немилосердності до делінквентів [250; 251].

Таким чином, проаналізувавши наявні в правовій доктрині позиції щодо вдосконалення проходження служби персоналом правоохоронних органів можна визначити, що професійною підготовкою персоналу правоохоронних органів слід розуміти нормативно закріплений постійний, організований і цілеспрямований процес оволодіння знаннями, спеціальними уміннями та навичками, необхідними для успішного виконання функціональних обов'язків згідно з професійними та кваліфікаційними вимогами посад, служб та підрозділів правоохоронних органів. Мета професійної підготовки персоналу правоохоронних органів – це формування високопрофесійного та кваліфікованого особового складу правоохоронних органів, здатного якісно, з найменшими часовими та матеріальними витратами виконувати поставлені перед ним завдання, функції та обов'язки, реалізовувати надані права, забезпечення стабільності службово-трудових відносин.

Завдання професійної підготовки персоналу правоохоронних органів можна об'єднати у чотири групи:

1) загальні (забезпечення повсякденної готовності до виконання оперативно-службових завдань, до дій в умовах складної оперативної

обстановки; формування в особового складу високих морально-етичних та психологічних якостей, почуття особистої відповідальності за виконання службових обов'язків);

2) загальнофункціональні (попередження правопорушень та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття правопорушень, розшук осіб, які їх вчинили; участь у наданні соціальної та правової допомоги фізичним та юридичним особам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям щодо виконання покладених на них законом обов'язків);

3) спеціальнофункціональні (своєчасний розгляд заяв і повідомлень, матеріалів про злочини; дотримання обліково-реєстраційної дисципліни слідчими при розслідуванні злочинів; організація взаємодії слідчих з органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; взаємодія з іншими державними органами, громадськістю);

4) організаційні (розвиток нормативно-правової бази у сфері професійної підготовки; забезпечення управління та координації системою професійної підготовки, належного контролю за її проведенням; здійснення підготовки відповідно до державних освітніх стандартів, професійно-кваліфікаційних характеристик та потреб правоохоронних органів; створення належної навчально-матеріальної бази для професійної підготовки).

Запропоновано впровадити систему професійної підготовки персоналу правоохоронних органів за сучасних умов проведення адміністративної реформи на основі реалізації таких заходів:

1) залучення персоналу до семінарів та конференцій, які проводяться слідчо-оперативними працівниками зі стажем роботи у правоохоронній сфері не менше 7 років;

2) постійна ротація особового складу в межах певного відомства (не менше як 1 раз на 3 роки);

3) проведення соціально-психологічних тренінгів з особовим складом;

4) систематизація методичних рекомендацій чи концепцій щодо професійної підготовки персоналу в межах кожного правоохоронного органу;

5) удосконалення навчальних планів, робочих та тематичних програм з професійної підготовки персоналу;

6) підвищення рівня фінансування навчально-методичної роботи;

7) проведення опитувань особового складу із урахуванням його побажань щодо професійної підготовки;

8) забезпечення належного рівня обміну досвідом працівниками правоохоронних органів.

З урахуванням іноземного досвіду також запропоновано:

1) впровадження Загальнодержавної програми підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на основі програми ROPE, яка широко розповсюджена в Сполучених Штатах Америки. Метою даної програми повинна стати підвищення довіри населення України до правоохоронних органів та налагодження співпраці громадськості з правоохоронними органами. В свою чергу, персонал правоохоронних органів буде навчатися ввічливості;

2) введення в дію програми «Встановлення контакту з населенням». Сутність програми полягає у тому, що в функції персоналу правоохоронних органів під час проходження служби буде входити щоденна 30-хвилинна розмова з населенням. Працівник правоохоронних органів повинен буде відповідати на будь-які питання населення. Дана програма сприятиме розвитку моральних якостей персоналу правоохоронних органів та підвищенню розуміння населення щодо власної захищеності;

3) проведення ознайомлення працівників правоохоронних органів, діяльність яких поширюється на конкретний мікрорайон, з жителями даної місцевості;

4) введення щомісячного опитування населення, метою якого буде аналіз пропозицій громадян щодо підвищення рівня діяльності правоохоронних органів.

3.3 Запровадження нових форм діяльності правоохоронних органів, удосконалення їх системи

Принципи охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишаються одними із головних напрямів держави та входять, в основному, до компетенції правоохоронних органів. Процес інтеграції України у світове співтовариство, а також підготовка до Євроінтеграції потребують перебудови системи правоохоронних органів, запровадження нових підходів та орієнтирів у сфері реалізації їх діяльності з метою активізації боротьби з різними видами злочинності.

Головне призначення запровадження нових форм діяльності правоохоронних органів, удосконалення їх системи полягає в тому, щоб діяльність правоохоронних органів держави була спрямована насамперед на створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод, закріплених Конституцією України. Саме тому, існуюча система цих органів потребують суттєвих змін, адже такий ряд недоліків як відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю, корупцією, криміналізація суспільства, діяльність тіньових структур створюють загрозу національній безпеці України та суспільству. Тому, удосконалення системи діяльності право органів та її форм має бути спрямоване на створення необхідних умов уникнення вищеперелічених загроз.

Науковій розробці проблем запровадження нових форм діяльності правоохоронних органів та удосконалення їх системи присвятили свої праці такі вчені як: М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевий, Е.П. Григоніс, С.Д. Гусарєв, А.П. Гуляєв, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, С.Л. Лисенков, М.І. Мельник, А.Ю. Олійник, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Погорілко, М.К. Подберезький, П.М. Рабінович, В.І. Рохлін, Н.М. Рудяков, О.Ф. Скакун, М.Н. Смірнов, О.В. Солнишкова, Ю.М. Соловей, О.П. Угровецький, М.Ю. Фролов та інші.

Не дивлячись на достатню кількість досліджень у сфері правоохоронної системи, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин та реформування законодавства у вітчизняній юридичній науці не пропонувались комплексні класифікації запровадження нових форм діяльності правоохоронних органів та удосконалення їх системи, що і зумовило вибір даної теми дослідження та свідчить про її актуальність.

Для всебічного розкриття окресленої тематики, необхідно визначити побудувати понятійно-категоріальний апарат у даній сфері: розглянути поняття «форма», «форми державного управління», «форми діяльності правоохоронних органів»

Першим етапом даного дослідження є розгляд терміну «форма». Так, у філософії поняття «форма» виходить з ключового філософського розуміння форми як зв'язку способу взаємодії частин і елементів предмета та явища [252]. У Словнику іншомовних слів, вказується, що термін «форма» має латинське походження «forma» або французьке походження «forme» і пропонується його розуміти як фігуру, зовнішній вигляд, встановлений порядок» [253, с. 568]. В свою чергу, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови з правової точки зору форму розглянуто як тип будову спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища пов’язаний з його сутністю змістом. Спосіб існування змісту його внутрішня структура організація і зовнішній вираз; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії суворо встановлений порядок у будь-якій справі [254, с. 617]. В словнику С.П. Бибика, Г.М. Сюта, термін форма трактується як: 1) зовнішній бік, зовнішній вигляд предмета; 2) вид, тип, будова, структура, зовнішній вираз чого-небудь, обумовлені певним змістом; 3) встановлений зразок [255, с. 529].

Отже, варто вказати, що термін «форма» є багатозначним та може застосовуватись до всіх об’єктів та явищ. Таким чином, під формою необхідно розуміти групи певних дій, які мають об’єктивне вираження та впливають на певну дійсність.

Визначивши поняття «форма», необхідно перейти до розгляду більш вужчої категорії – дефініція «форми державного управління». Так, В. Галунько зазначає, що під формами державного управління

сьогодні в теорії адміністративного права зазвичай розуміють «зовнішнє організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління, що здійснюються ними в межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій» [256, с. 354]. В. В. Кравченко вважає, що форма державного правління – це певний спосіб організації верховної влади в державі, який характеризується структурою, порядком формування, компетенцією вищих органів державної влади, встановленим порядком взаємовідносин між ними, ступенем участі населення в їх формуванні [257, с. 82]. Є.М. Гришко під формами державного управління в сучасній теорії адміністративного права та державного управління розуміє зовнішнє організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління, що здійснюється ними в межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій [258, с. 96].

Можна зробити висновок, що більшість вчених розглядає поняття «форми державного управління» в таких аспектах: 1) певні дії органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління; 2) здійснення вказаних дій повинно відповідати їх компетенції; 3) мета дій органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління – виконання встановлених законодавством управлінських завдань та функцій.

Наступним етапом даного дослідження є теоретико-правовий аналіз форм діяльності правоохоронних органів. У зв'язку із відсутністю у правовій доктрині адміністративного права доцільних визначень вказаного поняття, необхідно надати авторське визначення дефініції «форми діяльності правоохоронних органів». Таким чином, під формами діяльності правоохоронних органів слід розуміти однорідні за своїм характером та правовою природою групи правоохоронних дій, які мають зовнішнє вираження, за допомогою яких забезпечується охорона прав фізичних та юридичних осіб, громадський порядок, громадська безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями.

В свою чергу, необхідно виокремити такі форми діяльності правоохоронних органів:

а) правова – специфічна діяльність правоохоронних органів, їх посадових та службових осіб, яка здійснюється у точній і неухильній відповідності до вимог законодавства та результати якої тягнуть певні юридично значущі наслідки. При цьому правова форма діяльності правоохоронних органів має як внутрішнє, так і зовнішнє (профілактичне, оперативно-розшукове, кримінально-процесуальне, адміністративне) вираження;

б) організаційна – діяльність правоохоронних органів, що не тягне за собою настання юридичних наслідків;

в) нормотворча – правова діяльність правоохоронних органів, яка пов'язана з підготовкою, виданням та удосконаленням (зміною чи скасуванням) нормативних актів;

г) правозастосовна – владна, організуюча діяльність правоохоронних органів, їх посадових та службових осіб, що забезпечує трансформацію загальних правил поведінки й діяльності громадян і суб'єктів господарювання, які містяться у правових актах, у площину їх конкретно-індивідуальних дій.

Під організаційною формою діяльності варто мати на увазі діяльність правоохоронних органів, що не тягне за собою настання юридичних наслідків Поділ форм діяльності правоохоронних органів на правові та організаційні (фактичні) в жодному разі не означає будь-якого применшення, а тим більше заперечення організуючої ролі права в процесі унормування суспільних відносин.

Теорія і практика правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ розробили практичні форми й методи, способи і прийоми роботи, що зумовлено різноманітністю та складністю їхніх завдань і функцій Грань між юридичною і організаційною формами діяльності досить нечітка, оскільки багато в чому вони тісно взаємозалежні і доповнюють або дублюють одна одну. За своїм змістом і характером юридична форма охоплює нормотворчу, правозастосовчу і правоохоронну діяльність [259, с. 122].

Нормотворча діяльність правоохоронних органів – це різновид правової діяльності правоохоронних органів, який проявляється в їх роботі з нормативно-правовими актами (підготовка, прийняття, удосконалення). Також, до компетенції правоохоронних органів входить прийняття підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють питання, які віднесені до їх відомства. Саме в цих аспектах проявляється правотворча діяльність правоохоронних органів. Результати вказаної діяльності оформлюються у відомчий акт. Відомчий акт – це підзаконний нормативний акт (указ, інструкція, нормативний наказ тощо), який видають у межах компетенції певного органу виконавчої влади (міністерства, комітету, відомства) [260, с. 135].

Правозастосовна діяльність правоохоронних органів – це форма управлінської діяльності правоохоронних органів, яка проявляється в реалізації встановлених нормативно-правовими актами різних рівнів правил поведінки діяльності громадян та виражається у впливі владних повноважень на суб'єктів суспільних відносин. Будь-яка правозастосовча діяльність правоохоронних органів характеризується сукупністю ознак. Ця діяльність органів прокуратури має свої притаманні риси: по-перше, правозастосовча діяльність являється елементом правової системи суспільства; по-друге, правозастосовча діяльність має комплексний характер і охоплює, як правило, й інші форми реалізації права, або здійснюється паралельно; по-третє, ця діяльність має, як правило, владний характер і здійснюється відповідним компетентними державними органами чи службовими особами; по-четверте, правозастосовча діяльність означає реалізацію законодавства в правовідносинах. Ця форма реалізації змінює ті чи інші правовідносини. Вона конкретизує юридичні права і обов'язки суб'ктів правовідносин [261, с.127]; по-п'яте, вона завжди має активний характер, спрямована на виникнення, зміну, припинення правовідносин; по-шосте, правозастосовча діяльність завершується прийняттям правозастосовчих актів, де фіксуються індивідуально конкретні приписи [262, с. 335].

Правоохоронна діяльність правоохоронних органів проявляється в забезпеченні безпеки держави, правопорядку та законності, захисті прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Дана діяльність здійс-

нюється за допомогою застосування заходів примусового характеру. У розумінні проф. Т. Коломойця зміст правоохоронної правозастосовчої діяльності полягає в попередженні правопорушень, розв'язанні правових конфліктів, оцінці неправомірної поведінки й визначенні негативних наслідків за таку поведінку, реалізації заходів державного примусу [263, с. 168].

Підвид правозастосовної діяльності правоохоронних органів – контрольна діяльність правоохоронних органів проявляється у перевірці дотримання основних норм та правил поведінки, що встановлені нормативно-правовими актами. З огляду на вищезазначене, Т. Коломоєць та М.І. Козюбра виділяють завдання, що потребують реалізації в рамках правоохоронної функції:

– нагляд і контроль, охорона громадського порядку, розслідування фактів правопорушень, реалізація юрисдикції, виконання юрисдикційних рішень (М.І. Козюбра) [264];

– нагляд і контроль, правозабезпечення, розгляд правових конфліктів і справ за фактами правопорушень, реалізація заходів державного примусу (Т. Коломоєць) [263, с. 168];

Важливою формою діяльності правоохоронних органів є їх профілактична діяльність. Форми та методи профілактичної діяльності правоохоронних органів були предметом досліджень О.Б. Андрєєвої, О.М. Бандурки, В.В. Голіної, І.П. Голосніченка, І.М. Даньшина, О.М. Джужи, А.Ф. Зелінського, В.І. Лиховида, О.М. Литвинова, П.П. Михайленка, В.М. Плішкіна, Л.Л. Попова, В.П. Петкова, В.П. Філонова таінших. Але, приймаючи до уваги складність досліджуваної проблеми вона ще залишається дуже актуальною.

О. М. Клюєв зазначає, що метод переконання як спосіб виконання профілактики правопорушень поділяється на такі групи:

а) правове виховання;

б) постійне інформування населення про стан правопорядку і боротьби із злочинністю;

в) агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення;

г) критика антигромадських проявів;

д) застосування заходів заохочення;

е) робота з правопорушниками, особами з так званих груп ризику;

є) поширення та популяризація передового досвіду боротьби з порушеннями громадського порядку тощо [265, с. 101].

Важливим напрямком діяльності правоохоронних органів є проведення виховної роботи з підлітками, яка може застосовуватись у різних формах. Вивчення комплексу законодавчих, нормативно-правових, відомчих актів різної значущості (Конституція України, Закони України «Про міліцію», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», накази МВС України, посадові інструкції тощо) показало, що здійснення виховної роботи з підлітками безпосередньо входить до професійних обов'язків працівників правоохоронних органів. Метою виховної роботи працівників міліції з підлітками є виявлення, усунення й запобігання виникненню причин та умов (соціальних і психолого-педагогічних), які негативно впливають на особистість підлітка й можуть призвести до вчинення ними правопорушень.

На нашу думку, слід конкретизувати як розуміння поняття «форма соціальної та виховної роботи», так і самі форми, в яких вона буде здійснюватись. Говорячи про форми виховної та соціальної роботи, ми, перш за все, маємо на увазі вираження змісту соціальної й виховної роботи через певну структуру відносин працівників ОВС (вихователів) з підлітками (вихованцями). М. В. Білоконь визначає форму виховної роботи як установлений порядок організації конкретних актів, ситуацій, процедур взаємодії учасників виховного процесу, спрямованих на розв'язання певних педагогічних завдань; сукупність організаторських прийомів і виховних засобів, що забезпечують зовнішнє вираження виховної роботи [266, с. 3].

Автор визначає функції форм виховної роботи:

1) організаторська функція полягає у відображенні певної логіки дій, взаємодії учасників. Наявність узагальнених методик (алгоритмів) організації різних форм виховної роботи, які широко використовуються в практиці виховання;

2) регулювальна функція дає змогу регламентувати як відносини між вихованцями та педагогами, так і між самими вихованцями. За-

вдяки формам роботи відбувається формування норм соціальних відносин;

3) інформативна функція полягає в тому, що в процесі реалізації форм виховної роботи здійснюється не тільки повідомлення певної інформації, а й актуалізація наявних знань, звернення до досвіду вихованця [266, с. 3-4].

Таким чином, можна сказати, що соціально-педагогічна діяльність працівників ОВС реалізується через здійснення ними різних форм соціальної та виховної роботи, які виконують вищезазначені функції.

Під формою соціальної та виховної роботи О.І. Федоренко розуміє упорядковану певним чином структуру діяльності працівника ОВС, яка зумовлена метою, завданнями, логікою й методами роботи в конкретних обставинах; це варіанти організації взаємодії працівників міліції та підлітків [267, с. 385]. У педагогічній теорії та практиці має місце велика кількість форм виховної роботи. Форми розрізняють за часом, який необхідний для підготовки та проведення: короткострокові; тривалі; традиційні (регулярні). Розрізняють форми роботи за видами діяльності – форми навчальної, трудової, спортивної та іншої діяльності. За способом впливу вихователя: безпосередні та опосередковані. За суб'єктом організації форм роботи: організаторами вихованців є педагоги, батьки та інші дорослі; діяльність організується на основі співробітництва; ініціатива та її реалізація належить вихованцям. За результатом форми роботи розділяють на такі групи: результатом є інформаційний обмін; результатом є вироблення спільного рішення (думки); результатом є суспільно значущий продукт. За кількістю учасників: індивідуальні; групові; масові.

Іншою важливою формою діяльності правоохоронного органу є звернення правоохоронних органів в особі їх керівників до населення України. Великий тлумачний словник сучасної української мови звернення розглядає, як сповіщення, розпорядження або заклик, привітальна промова адресовані народові, якому-небудь колективові, організації, спеціалістам якої-небудь галузі [254, с. 445]. Слід зазначити, що й МВС України, як центральний орган виконавчої влади у взаємовідносинах з населенням сьогодні традиційно визнає тільки одну форму

зворотного зв'язку з суспільством, а – фактично, суспільства з Міністерством внутрішніх справ – звернення громадян та організацій, які в більшості випадків сприймаються лише як нормативно надана можливість подання громадянами та організаціями щодо діяльності системи органів внутрішніх справ пропозицій(зауважень, заяв, клопотань і скарг у тому числі, й шляхом особистого прийому Означена форма реалізована в чинному наказі МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян організації їх особистого прийому в системі Міністерства справ України» від 10.10.2004 [268]

Важливим при використанні такої форми роботи як звернення є налагодження партнерських відносин з населенням, зміцнення дисципліни і законності в рядах правоохоронних органів та налагодження якнайтісніших зв'язків та якнайширшої взаємодії міліції з населенням, безумовно свідчить про низьку результативність першого з них. При цьому повідомлення про пошуки нових форм і методів роботи, побудови організаційної структури системи управління є цілком позитивним моментом і раніше у зверненнях не звучали Та заклики сформувати якісно нове ядро правоохоронців з особливою внутрішньою свідомістю знову підкріплюються розмовами про законність дій працівників міліції особисту дисциплінованість професіоналізм культуру спілкування та чуйне ставлення до людини дисципліну та організованість.

Загальний висновок аналізу – МВС України повинно сформулювати для себе певну концепцію нормативно-правового супроводження процесу реформування власної системи, уточнити суб'єкт права, сутність та зміст регулятивної спрямованості нормативно-правових актів Міністерства щодо розвитку системи. Так, наприклад, звернення міністра внутрішніх справ України Віталія Юрійовича Захарченка до особового складу органів внутрішніх справ від 15.11.2011 окреслює основні пріоритети діяльності міністерства, напрями нашої подальшої спільної роботи при незмінності курсу реформування правоохоронних органів. Основні тези такі: незмінний пріоритет додержання прав і свобод людини та громадянина налагоджувати співпрацю з громадськістю, впровадження нових критеріїв оцінки, професіоналізм міліції, реформуватимемо відомчу освіту, переглянути систему професійної підгото-

вки, створення резерву кадрів керівної ланки, заохочувати працівників перспективою кар'єрного зростання, оптимізувати робоче навантаження, реагування на заяви й повідомлення про злочини та правопорушення, розкриття тяжких злочинів зміцнення підрозділів карного розшуку, посилення протидії економічній злочинності, провадити системну роботу з виявлення хабарників і корупціонерів, занепокоєння викликає зростання підліткової злочинності та кількості правопорушень, скоєних проти дітей, посилення профілактичної складової в діяльності органів внутрішніх справ, підготовка до масштабних заходів тощо.

Головним завданням системи правоохоронних органів є забезпечення безпеки громадян, державних і громадських організацій. Ефективність цієї роботи визначається надійністю їхньої правоохоронної діяльності, скерованої на забезпечення законності та правопорядку. Показником ефективності є престиж правоохоронних органів серед населення, рівень правової захищеності соціального благополуччя, оперативність реагування і ступінь розкриття злочинів. Найважливішою в переліку чинників престижності правоохоронних органів є обізнаність громадян із результатами діяльності щодо забезпечення громадської безпеки. При цьому основою організації системи безпеки є чітка поінформованість про структуру контрольованої системи, стан надійності її елементів і своєчасне запобігання можливій ненадійності. Елементи системи, що мають високий ступінь ненадійності, вимагають підвищеної уваги, щоб своєчасно вжити профілактичних заходів. Проте проблема полягає не лише в забезпеченні контролю за складниками системи, а й у встановленні відповідних критеріїв, які дозволяють виявити певні відхилення від визначених норм взаємообумовлених відносин. Слід зазначити, що підвищення надійності за рахунок гарантованої безпеки має об'єктивні механізми й обмеження доцільності, пов'язані з тим, що за певних умов витрати на її забезпечення перебільшуватимуть можливі збитки від порушень, що відбуватимуться.

Для підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів потрібно налагодити процедуру діяльності таких органів. Для цього потрібно визначити та розглянути етапи формування системи забезпе-

чення безпеки громадян у діяльності правоохоронних органів. Перший етап формування системи забезпечення безпеки громадян у діяльності правоохоронних органів полягає в накопиченні даних про чинники, що завдають шкоди нормальній життєдіяльності контрольованої системи. Цей етап, для якого характерна висока невизначеність зв'язків, передбачає збирання фактів про сприятливі та несприятливі умови встановлення таких зв'язків. Його можна вважати етапом побудови образів.

Під час другого етапу зазначеної системи систематизують накопичений досвід і формують упорядковану систему класифікації сприятливих і несприятливих чинників, що впливають на взаємообумовлені відносини. Точність такої класифікації та її структура визначаються точністю критерію зіставлення в оцінці порівнюваних процесів, а також результатів їх протікання. Як перший, так і другий етапи визначаються точністю спостережуваних процесів, їх чисельністю, об'єднуючись в етап критеріальності системи безпеки.

На третьому етапі вибудовується система безпеки, тобто встановлюється логічна взаємообумовленість у системі класифікації сприятливих і несприятливих чинників, що впливають на життєдіяльність взаємообумовлених відносин. Структура таких логічних побудов може бути представлена у вигляді графів, а сам етап організації безпеки відносин можна характеризувати як побудову системи логічних відносин.

Четвертий етап побудови системи забезпечення безпеки громадян у діяльності правоохоронних органів полягає в деталізації ступеня взаємовідношення елементів встановлених логічних зв'язків. Саме на цьому етапі визначається, ослаблена чи посилена значущість будь-якого елемента побудованого графологічного ланцюга, що може суттєво вплинути на кінцевий результат. Варіативність логічних ланцюгів і аналітична залежність між їхніми елементами дозволяють виявити системи отримання однакового результату або статистичного принципу його досягнення. Цей етап вважають етапом встановлення аналітичної залежності.

П'ятий етап пов'язаний із систематизацією різних логічних структур, що є значущими для досягнення кінцевого результату і мають однакові аналітичні описи. Цей етап за своєю організацією повторює

перший, але різниться тим, що сформовані образи об'єднуються в деякі інтегральні класи за видами аналітичної залежності. Йому властивий високий рівень накопичення даних про фактори, що завдають збитків життєдіяльності контрольованої системи у взаємообумовлених зв'язках, з'єднаних однаковою аналітичною залежністю. умовлених зв'язках, з'єднаних однаковою аналітичною залежністю. Подальше вдосконалення побудови цілісної системи безпеки визначається повторенням циклу проходження описаних етапів.

Наступною формою діяльності правоохоронних органів є попереджувальна діяльність щодо охорони внутрішньої безпеки.

Попереджувальна діяльність за своєю структурою поділяється на:

– запобігання виникнення умов і принцип суспільне небезпечне явище;

– припинення процесу їх розвитку;

– ліквідація наслідків;

– нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, додержання кримінально-виконавчого законодавства [269, с. 648]

Внутрішня безпека України – це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Вона є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей. Виходячи із визначення внутрішньої безпеки правоохоронними органами, виділяють три рівні об'єкти безпеки:

1) громадянин (людина), його права та свободи. Безпека людини формується комплексом правових і моральних норм, суспільства інтересів та організацій, які дають змогу їй (людині) реалізовувати права і свободи, розвивати свої здібності й потреби, відчуваючи сприяння держави;

2) суспільство, його духовні і матеріальні цінності. Безпека суспільства передбачає наявність суспільних інтересів, норм, розвинених форм суспільства свідомості, що дає змогу повним обсягом реалізову-

вати права, свободи й обов'язки всім групам населення та протистояти діям, які спричиняють розкол суспільства, в тому числі з боку держави;

3) держава, її суверенітет, конституційний лад, територіальні цілісність та недоторканність кордонів. Безпека держави досягається наявністю ефективного механізму правоохоронних органів та координації діяльності політичних сил і суспільних груп, а також активних інтересів їхнього захисту [269, с. 652]

Отже, можна зробити висновок, що дана форма діяльності проявляється у тому, що правоохоронні органи повинні виконувати діяльністю щодо недопущення виникнення суспільно небезпечних явищ, які можуть завдати шкоду громадянину України, його правам та свободам, суспільству, його цінностям, суверенітету держави, її конституційному ладу. В разі виникнення суспільно небезпечних явищ, правоохоронні органи повинні припинити процеси їх розвитку та ліквідувати наслідки.

Длі підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів слід застосовувати таку форму діяльності правоохоронних органів (конкретних експертів) як наукова. Вона повинна бути попередньою і за неї мають слідувати практичні форми діяльності. Наукова форма діяльності правоохоронних органів (конкретних експертів) забезпечувала б попередній експеримент в умовах заданого завдання для конкретного органу чи підрозділу такого органу, мінімізувала би ризики провалу у виконанні завдання, передбачала попередньо шляхи оптимізації.

Вбачається створення відповідної експертної групи при кожному органі або ж загальної всеукраїнської експертної групи з філіями у кожному місті та області. Більше того, такий підхід сприяв би поєднанню теоретичних знань (висококваліфікованих фахівців) та практичних навиків (професіоналами), що б сприяло інтенсивному розвитку якості та ефективності діяльності усіх правоохоронних органів у нашій країні.

Зокрема, вважаємо за доцільне забезпечити форму діяльності правоохоронних органів, де вони будуть тісно взаємодіяти із громадськістю (громадськими формування, покликаними забезпечувати громадський контроль). Варто розробити Концепцію об'єднання держав-

ного та громадського контролю в Україні на 2016-2020 рр. і передбачити у ній форми взаємодії державних правоохоронних органів та громадських формувань, обов'язки конкретних суб'єктів щодо обміну інформацією з приводу правопорушень тощо.

Отже, з метою підвищення ефективності забезпечення охорони громадського порядку, боротьби з організованою злочинністю система правоохоронних органів та її форми діяльності потребують подальшого удосконалення, адже саме дані органи мають у своєму розпорядженні найбільші можливості в протидії злочинності та правопорушень.

3.4 Процесуальні аспекти діяльності правоохоронних органів України в контексті реформування

Питання реформування правоохоронних органів України виникло не сьогодні, воно є складним і тому розраховане на довгострокове вирішення за участю як державних органів, так і провідних юристів, вчених-правників і правозахисників. Основною проблемою залишається приведення у відповідність до європейських стандартів системи правоохоронних органів України й оновлення її функцій, повноважень і самої сутності діяльності у зв'язку із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК). Особливо це стосується змін у структурі кримінальної юстиції, зокрема в розподілі повноважень прокурорів та суддів, підвищення ролі судді у питаннях, пов'язаних з обмеженням прав та свобод громадян, запровадження інституту присяжних засідателів.

Аналіз заходів, вжитих Україною для реалізації зобов'язан щодо зміни ролі та функцій правоохоронних органів згідно принципів Ради Європи, проведений Моніторинговим комітетом ПАРЄ, констатує як позитивні, так і негативні тенденції у цьому процесі, але відзначає прогресивні зрушення на шляху реформування правоохоронних органів, що відбулись після прийняття нового КПК.

Пріоритетним напрямом залишається вдосконалення законодавства щодо реформування діяльності правоохоронних органів шляхом застосування норм нового КПК, що зумовлюється змінами до Кон-

ституції України, приведення чинного законодавства у відповідність до нового КПК й адаптації законодавства до норм європейського і міжнародного права.

Питання організації діяльності прокуратури розглядає П.В. Шумський, зауважуючи при цьому, що проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави особливо дискутується в Україні як серед науковців, так і практиків [270, с. 220]. Цікавими є дослідження О.В. Джафарової, яка розглядає цивільний демократичний контроль над правоохоронними органами як основу реформування правоохоронних органів [271].

Окремі аспекти процесуальної діяльності правоохоронних органів досліджував О.В. Баулін. Зокрема, при розгляді процесуальної самостійності і незалежності слідчого та їх забезпечення основними завданнями гарантій процесуальної незалежності і самостійності слідчого визначено:

а) зебезпечення реалізації слідчим його процесуальної незалежності і самостійності;

б) захист процесуальної незалежності слідчого від посягань;

в) сприяння запобіганю і ліквідації посягань на процесуальну незалежність і самостійність слідчого та їх негативних наслідків [272, с.156].

Предметом гарантій процесуальної незалежності і самостійності слідчого О.В. Баулін визначає те, що підлягає забезпеченню завдяки дії цих гарантій. До вказаного предмета входять:

а) повноваження, які визначають здатність слідчого самостійно, на підставі власної оцінки доказів приймати рішення і проводити слідчі дії при розслідуванні злочинів;

б) врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією слідчим права на власне прийняття всіх рішень;

в) захист слідчого від незаконного тиску і втручання сторонніх осіб у його процесуальну діяльність;

г) незалежність слідчого у питаннях його виняткової компетенції від висновків і позиції інших суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності [272, с.156].

На підставі проведеного дослідження О.В. Бауліним висловлено думку щодо створення єдиного слідчого органу, яка знайшла підтримку серед багатьох вітчизняних науковців та практиків. Так, автором зазначається, що реальне забезпечення процесуальної незалежності і самостійності слідчого уявляється можливим лише з утворенням єдиного слідчого апарату – Слідчого комітету України, слідчі якого будуть покликані проводити досудове слідство у справах про тяжкі і особливо тяжкі злочини. Крім того, забезпеченню процесуальної незалежності слідчого сприятиме утворення спеціальних кваліфікаційних комісій слідчих, які б діяли незалежно від органів досудового слідства, судів та інших правоохоронних органів, й вирішували питання про допущення осіб до самостійної слідчої роботи, а також про притягнення слідчих до дисциплінарної відповідальності за допущені порушення закону, недбалість і зволікання у провадженні досудового слідства або несумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків [272, с.158].

На нашу думку, створення єдиного слідчого апарату доцільно лише у випадку об’єднання в межах зазначеного органу слідчих всіх правоохоронних органів та передання їм повної компетенції щодо всіх категорій злочинів, а не лише тяжких та особливо тяжких. Устворення ж спеціальних кваліфікаційних комісій слідчих уявляється недоцільним, оскільки такі комісії не сприятимуть підвищенню кваліфікації слідчих, а навпаки будуть обтяжувати роботу слідчих.

Іншим процесуальним аспектом діяльності правоохоронних органів України є здійснення ними адміністративно-юрисдикційних проваджень. Під час дослідження питань здійснення органами внутрішніх справ адміністративних юрисдикційних проваджень В.Ю. Шильник обгрунтував, що під адміністративно-юрисдикційним провадженням слід розуміти розгляд адміністративно-правових спорів у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушника до відповідальності або поновлення порушеного права [273, с.174]. Однак, слід звернути увагу, що органи внутрішніх справ не вирішують адміністративно-правовий спір

у буквальному його розумінні. Функція здійснення правосуддя належить суб'єктам судової гілки влади.

Автором адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ визначено як самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовчої та правоохоронної діяльності, що полягає в розгляді та вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями [273, с.175].

Грунтовним є висновок В.Ю. Шильника про необхідність перегляду існуючої системи органів та посадових осіб, які мають право розглядати справи про адміністративні проступки. Очевидно, що зазначена система в наш час надмірно розширена, до неї постійно включаються нові органи і посадові особи. До того ж, велика кількість справ про адміністративні правопорушення розглядається різними посадовими особами, які не мають юридичної освіти, а тому часто некваліфіковано, допускаються упередженість і суб'єктивізм, порушення вимог законності притягнення порушників до адміністративної відповідальності [273, с.176]. Варто погодитися із вказаними недоліками існуючої системи розгляду справ про адміністративні правопорушення. Доцільним було б прийняття нового кодексу про адміністративні правопорушення, в межах якого здійснити уніфікацію вимог до працівників правоохоронних органів, що здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення. Обов'язковою вимогою до кваліфікаційних вимог зазначених осіб необхідно включити наявність повною вищої юридичної освіти.

У своїх працях багато науковців приділяють значну увагу питанням щодо ознак, функцій, системи правоохоронних органів тощо. Однак, сучасний стан реформування системи правоохоронних органів у світлі прийняття нового КПК не набув комплексного дослідження.

Аналізуючи процес реформування правоохоронних органів у світлі нового КПК, слід поетапно розглянути ті новації, що законодавчо впроваджені у наше життя. Оскільки, незважаючи на позитивні оцінки, новий КПК спричинив розбіжності та дискусії серед політиків і юристів.

Однією із найбільш обговорюваних новацій є впровадження посади слідчого судді, під яким розуміється суддя суду першої інстанції, до повноважень якого належить здійснення в порядку, передбаченому КПК, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні (п. 17 ст. 3) [78]. На практиці слідчий суддя зможе реалізовувати принцип розподілу судових повноважень, пов'язаних зі здійсненням правосуддя та забезпеченням судового контролю за дотриманням прав людини під час кримінального провадження [274, с. 17]. При цьому додатковою гарантією дотримання прав громадян є можливість фіксації за допомогою технічних засобів розгляду питань слідчим суддею, оскільки до категорії питань, котрі ним розглядаються, належать питання обмеження прав та свобод людини, зокрема обрання запобіжного заходу.

Виключно за його рішенням обиратимуться запобіжні заходи та продовжуватимуться їх строки, здійснюватимуться слідчі дії, буде можливість накладати арешт на майно, здійснювати примусовий привід, на- кладати грошове стягнення за невиконання процесуальних обов'язків, відсторонювати від посади тощо (ч. 1 ст. 132, 247, 248) [78].

Висловлюючи власну думку, наголосимо на позитивних зрушеннях у бік прозорості процесу і його відкритості на стадії досудового слідства щодо слідчих дій, пов'язаних з обмеженням прав і свобод громадян. Так, тепер у компетенції слідчого судді буде винесення процесуальних документів щодо проведення обшуків, вилучень, накладення арешту на кореспонденцію та ін. Ці питання будуть вирішуватись у судовому засіданні у присутності всіх сторін, що відповідно надає право на оскарження їх у випадку порушення інтересів визначених осіб.

Новий КПК посилює роль прокурора в будь-якому розслідуванні. Віднині процесуальне керівництво розслідуванням здійснює прокурор, що дає доручення слідчим (у тому числі працівникам МВС, СБУ та податкової). Саме прокурор приймає чи погоджує основні процесуальні рішення (повідомлення особі про підозру, звернення з клопотаннями до слідчого судді, складання обвинувачувального акта та ін.).

Прокурор супроводжує справу безперервно, включаючи представництво обвинувачення в суді.

Взагалі, питання про обсяг повноваження прокуратури завжди були дискусійними. Частина експертів вважає, що за прокуратурою треба залишити тільки підтримання державного обвинувачення в суді, а всі інші функції – зайві. М.І. Козюбра стверджує, що за інші функції прокуратури (представництво інтересів особи в суді, нагляд за додержанням законності в місцях позбавлення волі тощо), відповідають інші органи [275, с. 57]. Але така позиція не знаходить підтримки як серед офіційних державних кіл, так і серед багатьох правників. Ми підтримуємо позицію Г.П. Середи про те, що класична функція прокуратури – функція підтримки державного обвинувачення – має бути приведена у відповідність до нового КПК, котрий передбачає, що вперше на теренах України з'являється постать наскрізного прокурора, який веде справу від початку і завершує підтриманням обвинувачення в суді [276, с. 103].

Але звертаємо увагу на той факт, що ця норма дуже лякає правозахисників і насторожує юристів, оскільки створює можливості тиску на слідчих, адвокатів і підозрюваних, виходячи з інтересів прокуратури як вищої наглядової інстанції у «вертикалі влади».

Спрощення процедури кримінального провадження передбачається й низкою інших положень нового КПК. Зокрема ліквідується стадія перевірки інформації про злочин та порушення кримінальної справи. Принаймні практика сформувалася таким чином, що після проведення ревізії або документальної перевірки додатково, за тими самими обставинами, із тими самими об'єктами, призначається судова експертиза. Це призводить до додаткових витрат часу та ресурсів як людських, так і матеріальних.

Особливої критики набула така новела КПК, як угода про визнання вини. Правозахисники наполягають на тому, що така угода буде результатом тиску слідчого на підозрюваного (обвинуваченого) і буде надаватися ним на шкоду власним правам та інтересам [277, с. 12]. Зазначимо, що використання такого процесуального механізму, з одного боку, дасть змогу істотно заощадити час і ресурси органів досудо-

вого розслідування й суду та сприятиме зменшенню застосування до громадян репресивних заходів кримінально-правового характеру, а з іншого – несе ризик того, що така угода може бути укладена незаконно, а процедура її розірвання відсутня. Єдиною гарантією захисту укладання такої угоди на добровільних засадах є суд, оскільки суд зобов'язаний переконатися, що угода сторонами підписується добровільно, тобто не є наслідком застосування насильства, примусу, погроз або наслідком обіцянок чи дій, будь-яких інших обставин, ніж ті, які передбачені в угоді.

Новелою КПК є скасування стадії порушення кримінальної справи, а замість цього досудове розслідування починатиметься з моменту внесення відомостей в Єдиний реєстр досудових розслідувань. Отже, згідно з п. 1.2 Положень про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 17.08.2012 р. № 69 [278], реєстр – це створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюється збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення певних даних, які використовуються для формування звітності, а також надання інформації про відомості, внесені в реєстр.

Як свідчить судова практика, значна кількість заяв про скоєння злочинів при їх попередній перевірці не підтверджується. Але звертаємо увагу і на позитивні аспекти такої новели: впевненість кожного громадянина в тому, що обов'язково буде зафіксований факт його звернення до правоохоронних органів із заявою про порушення свої прав і законних інтересів. Відповідно із новим КПК будь-яка заява вноситиметься до реєстру. А діяльність міліції завдяки нововведенню повинна стати прозорішою.

Ще однією проблемою, що потребує освітлення, є скасування стадії додаткового розслідування. На жаль, в Україні сформувалася дуже негативна тенденція із винесення виправдовувальних вироків. Так, за офіційною статистикою їх рівень становить лише 0,2% від загальної кількості розглянутих справ, тоді як у Європі ці показники на рівні 20–50%. Отже, факти дають підстави нам звертати увагу на обвинувальний характер кримінального судочинства, неефективну роботу слід-

чих органів і суду. Тому скасування такої стадії, як додаткове розслідування, на нашу думку, є позитивним зрушенням на шляху до європейського рівня дотримання прав і свобод людини та покращення роботи правоохоронних органів.

Найбільш дискусійною новацією стало впровадження суду присяжних. У КПК визначено, що розгляд справ про злочини, за які передбачене довічне позбавлення волі, відбувається судом присяжних у складі двох професійних суддів і трьох присяжних (ч. 3 ст. 31) [78].

Така новела критикується як з боку офіційної влади, так і з боку правозахисників і юристів [279]. Виділяють такі недоліки кримінально-процесуальної норми:

1. Суд присяжних проводитиметься лише над особами, що вчинили тяжкі злочини, де звинуваченому загрожує довічне ув'язнення. Обмеження юрисдикції суду присяжних лише такими справами не тільки позбавляє сенсу створення такого інституту, а й не узгоджується з конституційними приписами щодо права особи бути судимою судом присяжних.

2. Із п'яти засідателів двоє будуть суддями. Оскільки статус судді, його обізнаність у питаннях кримінального судочинства є на порядок вищою від статусу звичайних присяжних, можна передбачити існування тиску на останніх при розгляді визначених справ. Такий склад суду присяжних та його повноваження не мають нічого спільного із судом присяжних, який існує в деяких європейських країнах та в Російській Федерації.

3. Звертає на себе увагу кількість присяжних. Ми підтримуємо думку про те, що наявність лише п'яти присяжних дає додаткові можливості для впливу на їх позицію при винесенні рішення.

4. Відкритим залишається питання, чи може обвинувачений виразити відвід одному із присяжних, якщо вважає його упередженим.

Таким чином, за результатами проведеного аналізу актуальних проблем та перспектив реформування правоохоронних органів у світлі нового КПК, підтримуємо позицію про те, що новий КПК відображає європейські стандарти та європейську філософію розслідування й судового розгляду кримінальних проваджень. Позитивними напрямами

реформування стали впровадження посади слідчого судді, що забезпечує прозорість процесу і його відкритість на стадії досудового розслідування щодо слідчих дій, пов'язаних з обмеженням прав і свобод громадян. Крім того, розширюються права підозрюваного, потерпілого; оновлюється процедура досудового розслідування; удосконалюються процедури судового контролю й оскарження судових рішень, забороняється повернення справ на додаткове розслідування, що раніше часто призводило до необґрунтованого затягування строків розгляду справ [280, с. 219].

Отже, набуття чинності 19 листопада нового КПК є значним кроком на шляху до європейської інтеграції України, декримінализації суспільства, запровадження і практичної реалізації принципу верховенства права, захисту основоположних прав та свобод громадян. Наявні недоліки КПК потребують подальшої конкретизації й усунення на законодавчому рівні.

Процесуальні аспекти діяльності правоохоронних органів, з однієї сторони, можливо охарактеризувати як засіб реалізації їх функцій, що здійснюється у чітко визначених процесуальних формах, а з іншої – як засіб гарантування офіційності, організованості та послідовності проведення всієї правоохоронної діяльності.

Висловлено думку, що, досліджуючи феномен діяльності правоохоронних органів, недоцільно її обмежувати виключно сталою категорією загальної роботи, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами. Процес діяльності правоохоронних органів охоплює більш широке коло питань, а саме: процесуальний порядок діяльності працівників правоохоронних органів; профілактику та запобігання правопорушенням; виявлення та розкриття правопорушень, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності тощо.

Обґрунтовано, що процесуальні аспекти діяльності правоохоронних органів пов'язуються з певними діяннями уповноважених органів, що мають внутрішній зміст (формальна визначеність, послідовність тощо) та зовнішню форму практичної реалізації за допомогою відповідних форм закріплення.

Зазначено, що в основу підвищення ефективності процесуальної діяльності правоохоронних органів в контексті їх реформування покладено певний процес здійснення відповідних юридичних дій з метою досягнення очікуваного соціального ефекту.

Розділ 4

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОКРЕМИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

4.1 Напрями вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі проведення адміністративної реформи

Удосконалення діяльності роботи правоохоронних органів у сучасному суспільстві є досить необхідним, адже на сьогодні в Україні спостерігається тенденція до зменшення довіри пересічного громадянина до органів внутрішніх справ тощо. В умовах реформування правоохоронних органів, зокрема, органів внутрішніх справ досить поширеними та, на жаль, не вирішеними є проблеми як правого регулювання діяльності органів внутрішніх справ, так і їх матеріально-технічного, кадрового та соціального забезпечення, що в свою чергу є наслідком неефективної робити уповноважених державних інституцій. Ці та інші проблеми вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ розглядалися в наукових колах [281, 282, 283, 284, 285 тощо], отримували теоретичні обгрунтування, більшість з яких, на жаль, так і не були втілені на практиці.

Характеризуючи основні напрями діяльності органів внутрішніх справ, варто зазначити, що деякі науковці ототожнюють їх із функціями. Так, наприклад, з цього приводу висловлювався О.М. Бандурка, який зазначав, що функції органів внутрішніх справ – це основні напрями їх діяльності в процесі вирішення поставлених перед ними за-

вдань. До таких напрямів вчений відносить гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, забезпечення охорони громадського порядку; попередження, припинення злочинів чи інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття та розслідування злочинів, розшук осіб, що їх скоїли; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень; гарантування заходів пожежної безпеки [286, с. 61].

На нашу думку, одним із основних та пріоритетних напрямів діяльності органів внутрішніх справ є захист людини, її прав, свобод та законних інтересів, які закріплені Конституцією України та Законами України. Варто погодитися із М.Ф. Криштановичем, який зазначає, що завдання держави, яка претендує на те, щоб вона могла називатися правовою, полягає не тільки в тому, щоб визнати за своїми громадянами наявність основних природних людських прав і свобод (оскільки не держава дарує останні, проте вона має реальну здатність обмежити їх або зовсім виключити із життя суспільства), а й в тому, щоб, проголосивши такі права і свободи, забезпечити можливість їх реалізувати та забезпечити безпеку особи [287, с. 35].

Характеризуючи таку діяльність, А.І. Хальота підкреслює, що змістом діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційного права людини і громадянина на власність є сукупність однорідних, конкретних дій їхніх співробітників, що пов'язані зі створенням сприятливих умов для використання кожною особою благ індивідуальної економічної свободи, усунення негативних факторів, які створюють труднощі щодо реалізації цього права, а також забезпеченням умов для його здійснення [288, с. 44].

Так, основні напрямами діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина в контексті національної безпеки випливають безпосередньо з тих завдань, виконання яких покладено на ці органи чинним законодавством. Автор зазначає, що вони спрямовані на:

- захист людини, її життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів, незалежно від віку, статі, національності, расової належності

тощо;

- створення умов щодо сприяння реалізації прав і свобод кожним громадянином, відповідно до Конституції України, шляхом охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки.

- усунення причин і обставин, як загрожують процесу реалізації конституційних прав та свобод людини, обмежують можливості повної реалізації вказаних прав або підривають існуючі гарантії здійснення прав в суспільстві, шляхом проведення ефективних запобіжних та профілактичних засобів (а в окремих випадках і оперативно-розшукових заходів), направлених на запобігання (попередження) та виявлення злочинів (правопорушень), які загрожують конституційним правам;

– створення умов та відповідних правових засад, що унеможливлюють порушення конституційних прав та свобод, шляхом забезпечення належної безпеки кожного громадянина, запобігання та негайного припинення правопорушень, зміцнення правопорядку, забезпечення законності у діяльності правоохоронних органів;

- припинення протиправних діянь на стадії підготовки, замаху чи безпосереднього вчинення шляхом удосконалення матеріального і процесуального законодавства, ефективності діяльності ОВС, методів і форм роботи працівників міліції;

- встановлення винних у порушенні прав і свобод людини та притягнення їх до відповідальності згідно чинного законодавства, вимог міжнародних стандартів прав людини;

- поновлення порушених прав шляхом відшкодування матеріальних збитків та завданої моральної шкоди, реабілітації, реституції, компенсації тощо за рахунок держави чи фізичних осіб;

- недопущення у своїй діяльності незаконних обмежень і порушень прав, свобод та законних інтересів громадян;

- забезпечення необхідних умов реалізації громадянами певних прав, свобод та законних інтересів [289, с. 320].

Виходячи із основних завдань всіх правоохоронних органів держави, наступним напрямом роботи органів внутрішніх справ є правоохоронна діяльність та профілактика правопорушень. Більш детальний перелік основних напрямів роботи органів внутрішніх справ можна

знайти у відповідних Законах та підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність. Зараз же зупинимося на окремих проблемах, що виникають чи можуть виникнути при реалізації органами внутрішніх справ напрямів своєї діяльності.

Напрями діяльності органів внутрішніх справ можуть бути досягнуті на належному рівні тільки в тому випадку, коли на законодавчому рівні будуть вирішені проблемні питання, що виникають у роботі органів внутрішніх справ. Як вірно зазначив з цього приводу В.К. Колпаков, удосконалення управлінської діяльності має здійснюватися на принципах:

- забезпечення загальновизнаних міжнародних стандартів прав та свобод людини; забезпечення прозорості в діяльності ОВС України;

- запровадження громадського контролю за діяльністю ОВС;

- партнерства з місцевими органами публічної адміністрації, громадським формуваннями;

- демілітаризації органів внутрішніх справ;

- незалежності від втручання з боку політичних сил;

- пріоритету профілактичної функції; економічності правоохоронної діяльності [290, с. 39].

Ми погоджуємося із думкою науковця, адже реальне досягнення вищенаведених принципів здатне реформувати всю систему органів внутрішніх справ, вивести їх на новий, прозорий рівень свого розвитку, усунути перешкоди у здійсненні по-справжньому ефективної роботи для забезпечення стабільності та правопорядку у державі.

Органи внутрішніх справ України, як нами вже було зазначено вище, здійснюють державну політику щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, військовій, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах від внутрішніх і зовнішніх загроз. Проте на сьогодні існують проблеми щодо здійснення управління у цій сфері, що має наслідком зниження ефективності діяльності органів внутрішніх справ. Так, досліджуючи роботу органів внутрішніх справ, до основних управлінських проблем, що стримують ефективність діяльності та подальший

розвиток системи органів внутрішніх справ України, Д.М. Мартинов відносить наступні:

– недосконалість організаційної й функціональної побудови;

– неефективність планування та інспектування діяльності органів внутрішніх справ;

– недостатній вплив центрального апарату МВС України на конкретне положення справ на місцях;

– відсутність діючих критеріїв оцінки роботи органів внутрішніх справ в боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку;

– слабка взаємодія між підрозділами системи МВС з іншими правоохоронними органами та органами державної влади;

– незадовільне матеріально-технічне забезпечення, що відстає від рівня соціально-економічного розвитку суспільства та сучасної злочинності;

– виконання міліцією невластивих їй функцій;

– недосконалість системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів;

– професійна деформація співробітників тощо [25, с. 296]. Таким чином, з огляду на вищенаведений перелік на сьогодні існує досить багато невирішених проблемних питань у роботі органів внутрішніх справ, що зумовлюються здебільшого швидким розвитком суспільних відносин у цій сфері та неможливістю законодавця вчасно реагувати на ці зміни.

Розглянемо перший із вищенаведених пунктів причин низької ефективності органів внутрішніх справ. Робота окремого органу внутрішніх справ тісно пов’язана із тими повноваженнями, які йому надані вищими органами влади. На сьогодні, на жаль, досить часто виникають колізії у законодавстві, що регулює діяльність вищих та нижчих ланок органів внутрішніх справ. Взагалі, вся система складається із значної кількості підрозділів, ланок, посадових осіб, що здійснюють подібні за своїм змістом повноваження. Про проблему зменшення кількості та чисельності підрозділів органів внутрішніх справ вже неодноразово говорилось на законодавчому рівні.

Так, наприклад, М.Д. Мартинов наголошував на тому, що управління органів внутрішніх справ є надто громіздкою, численні підрозділи та відділи дублюють один одного, що спричиняє неузгодженість та паралелізм у виконанні функцій. Звідси – низький рівень впливу управлінських структур на ефективність діяльності системи. Виходом із ситуації автор вважав зменшення кількості управлінських ланок, оптимізація штатної чисельності працівників міліції, а також побудова перепон величезної кількості вказівок та доручень з боку центрального апарату підвищать ефективність оперативно-службової діяльності. Зазначене має відбуватися за рахунок концентрації управлінського впливу на ключових напрямках та розмежуванні компетенції між центром та іншими суб'єктами управління, усуне паралелізм в роботі, зосередить основні зусилля співробітників на безпосередньому виконанні своїх функціональних обов'язків [25, с. 299]. Дійсно, на сьогодні в органах внутрішніх справ існує дуалізм у повноваженнях, що в свою чергу, спричиняє ситуацію, коли працівник для вчинення відповідної процесуальної дії має узгодити її не з одним, а в більшості випадків з декількома вищестоящими керівниками.

Таким чином, для удосконалення діяльності органів внутрішніх справ, на нашу думку, необхідно здійснити наступні заходи:

- систематизація законодавства, що регулює нормативно-правову діяльність органів внутрішніх справ;

- розмежування чіткої компетенції між вищими та нижчими органами внутрішніх справ;

- усунення дублювання компетенції та повноважень між органами внутрішніх справ на різних ланках управління;

– зменшення кількості вказівок та доручень, що надають вищі органи влади нижчим, які не торкаються безпосередньої діяльності органів внутрішніх справ;

- посилення контролю за реалізацією органами внутрішніх справ своїх повноважень з боку вищих органів влади.

Діяльність органів внутрішніх справ суттєво пов'язана із тими, хто її здійснює, а тому необхідним є вивчення проблемних питань, що виникають як при професійній, так і психологічній підготовці. Пробле-

ма психологічної підготовки кадрів органів внутрішніх справ вже неодноразово розглядалась вченими. Варто погодитися з. Г. Андросюком, який при характеристиці роботи працівника міліції громадської безпеки зазначає, що діяльність працівників міліції громадської безпеки пов'язана зі стресами та негативними переживаннями, має високий ступінь ризику, потребує великої фізичної витривалості, підвищеної відповідальності за прийняття рішень, високої концентрації уваги і водночас супроводжується браком позитивної зворотної інформації про свою діяльність, невизначеністю посадового росту, часто проходить у несприятливому соціально-психологічному кліматі у професійному колективі, працівнику міліції громадської безпеки слід звертати увагу на розвиток у себе таких емоційно-вольових якостей, як рішучість, наполегливість, емоційна стійкість, стриманість, обачливість, холоднокровність, упевненість у своїх силах тощо [291, с. 117].

Є.М. Потапчук виділяє причини виникнення нервово-психічних розладів, основними з яких є:

– низька якість вивчення та відбору кандидатів для проходження військової служби, формалізм при проведенні психологічного та медичного обстеження кандидатів на службу;

– недостатній контроль за поведінкою військовослужбовців у побуті;

– переміщення військовослужбовців для подальшого проходження військової служби в інші підрозділи, що здійснюється без урахування сімейно-побутових та інших обставин;

– недостатню сформованість системи психологічного супроводження службової діяльності особового складу для поточного (динамічного) виявлення осіб із невисокою чи порушеною стійкістю до стресогенних факторів, умов із підвищеним ризиком для життя; неефективність допомоги і поверховість контролю за поведінкою осіб, які залишаються віч-на-віч зі своїми проблемами, перебувають у ситуаціях сімейно-побутових негараздів і конфліктів, в умовах суттєвого збільшення напруженості та навантажень;

- недостатнє використання в роботі зі стабілізації психологічного стану військовослужбовців їх близького оточення (батьків, дружин,

родичів) для розв'язання конфліктних ситуацій і запобігання стресам тощо [292, с. 92].

Дійсно, всі ці та інші причини, а також негативні ситуації спричиняють зниження емоційного та психологічного здоров'я працівників органів внутрішніх справ, зниження рівня працездатності, збільшення кількості різноманітних психологічних та психічних захворювань, порушення нормального психоемоційного становища людини. Для того, щоб зменшити негативний психіко-емоційний вплив на працівників необхідно здійснювати чітку та послідовну державну політику у цій сфері. Цими та іншими проблемами в органах внутрішніх справ займається психологічна служби.

Як зазначає В.В. Литвин, для оптимізації діяльності психологічної служби щодо кадрового забезпечення системи МВС України доцільно здійснити ряд першочергових заходів:

1) вдосконалити науково-технічні основи організації роботи фахових підрозділів;

2) поліпшити систему взаємозв'язку комплексного планування з можливостями реалізації заходів психологічного забезпечення;

3) переглянути та вдосконалити форми та методи соціально-психологічного вивчення кандидатів на службу та навчання в ОВС і оцінки їх професійно-психологічної придатності;

4) упровадити єдиний методологічний підхід до відбору психодіагностичних методик;

5) науково обґрунтовувати і визначити оптимальний комплекс методів і найінформативніших методик визначення та прогнозування професійної придатності до діяльності в системі МВС України;

6) активізувати розвиток позитивного спрямування діяльності служби щодо формування психологічної готовності, надійності, компетенції, культури тощо, не обмежуючись роботою переважно з негативом, різного роду відхиленнями у поведінці працівників ОВС;

7) цілеспрямовано впроваджувати у систему роботи з персоналом сучасні досягнення прогностичної науки одночасно з пе-

редовими психологічними технологіями (наприклад, інтерактивними методами діагностики і прогнозу поведінки) [293, с. 141-145].

8) Ми погоджуємося із вищенаведеним та вважаємо, що необхідно на законодавчому рівні здійснювати відповідні дії, серед яких мають бути: постійне спілкування із психологом з приводу тих чи інших проблемних ситуацій, що виникають у діяльності працівника органу, обговорення певних ситуацій, що викликані стресом, наприклад, при виконанні професійного завдання, затримання правопорушника тощо. Особливого значення спілкування із психологом набуває для осіб, які щойно вступили на службу в органи внутрішніх справ та вперше розслідують такі види злочинів як вбивство, зґвалтування тощо, оскільки вони ще досить вразливі та можуть піддаватися негативному психологічному впливу, розслідуючи злочини, вчинені з особливою жорстокістю. Наступним важливим шляхом для вирішення проблеми психолого-емоційного стану працівників органів внутрішніх справ, на нашу думку, є здійснення постійної психологічної діагностики професійної придатності працівників. Це є досить важливим, оскільки необхідно чітко уявляти про психологічну характеристику особистості, задля того, щоб одразу виявити розлади та вчасно надати психологічну допомогу.

Про удосконалення діяльності органів внутрішніх справ шляхом підвищення рівня професійної та моральної підготовки, досліджені особистісних трансформацій співробітників, психологічних якостей особи говорив у своїх працях М.І. Пірен [294, с. 216]. Так, на думку науковця, удосконалення діяльності органів внутрішніх справ певною мірою визначається психологічною інфраструктурою, яка становить форму, що містить групи психологічних структур і процесів, що забезпечують співробітнику виконання сукупності службових функцій відповідно до соціально-професійних умов, мети та змісту діяльності. Одночасно вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ здійснюється за допомогою трансформації ресурсів суб'єктом управління через психологічні механізми управління діяльністю, зважаючи на її результати, оскільки суб'єктивно зручний стиль колективної діяльності стає чинни-

ком формування професійної свідомості та поведінки особистості через втручання останньої у спільну діяльність.

Суттєвою проблемою залишається проблема підбору високопрофесійних кадрів. На сьогодні кадрове забезпечення рівнів внутрішніх справ, на жаль, не відповідає тим вимогам, які передбачені як національним законодавством, так і міжнародно-правовими нормами. Спостерігається постійна плинність кадрів, відсутність у працівників відповідної кваліфікації, нестабільність психологічного здоров'я, а тому необхідним є удосконалення кадрової політики органів внутрішніх справ.

Першим питанням, що потребує розгляду, на нашу думку, є проблема фізичної підготовки кадрів для роботи в органах внутрішніх справ. Варто зазначити, що до органів внутрішніх справ України приймаються не тільки випускники вищих навчальних закладів, а й особи, які пройшли відповідні курси, в яких головним завданням не було надання певної фізичної підготовки. Про значення належної фізичної підготовки працівників для органів внутрішніх справ говорять М.І. Ануфрієв та С.Є. Бутов, які зазначають, що спеціальна фізична підготовка сприяє досягненню об'єктивної готовності працівника органів внутрішніх справ до ефективних професійних дій з мінімальним ризиком для власного життя та здоров'я і спрямована на: формування спеціальних знань, вмінь та навичок застосування заходів фізичного впливу, прийомів самозахисту та рукопашного бою у реальних обставинах оперативно-службової діяльності, у тому числі в умовах значних фізичних і психічних навантажень; формування навичок долання перешкод, пересування у різних умовах оперативно-службової діяльності; формування і вдосконалення професійно важливих фізичних та психічних якостей; забезпечення професійної працездатності та надійності організму (досягнення високого рівня функціонування систем і органів, які отримують найбільше навантаження у процесі службової діяльності); формування професійних рис характеру, у першу чергу – сміливості, рішучості, витриманості, впевненості у власних силах тощо [295, с. 117]. Ми повністю погоджуємося із думкою науковців, адже робота в органах внутрішніх справ тісно пов'язана із фізичною силою, постійним фізичним навантаженням, можливістю застосувати засоби фізичного

впливу, рукопашного бою для того, щоб захисти як себе, так й інших осіб від зловмисників, можливості затримати злочинця тощо.

У чинному законодавстві, наприклад, у ст. 17 Закону України «Про міліцію» [36] до кандидатів на службу до міліції висувається вимога фізичної підготовки, проте, на жаль, цього замало. Ми вважаємо, що необхідним є конкретизація, якою саме фізичною підготовкою має володіти кандидат для прийняття на службу до органів внутрішніх справ. З огляду на вищенаведене необхідно на законодавчому рівні розробити примірне положення, в якому передбачити нормативи з фізичної підготовки для кандидатів на заміщення конкретних вакантних посад у системі органів внутрішніх справ. Іншим вирішенням цієї проблеми може стати проходження відповідного тесту на витривалість та фізичну підготовку для особи, яка бажає працювати в правоохоронній системі. Таке нововведення, на нашу думку, дозволить відсіяти непридатних до служби в органах внутрішніх справ осіб, які хоча і володіють відповідними знаннями у галузі правоохоронної діяльності, але не мають достатньої фізичної підготовки для роботи в ній.

Крім того, А.М. Клочко називає основні проблеми неналежного здійснення державної політики у кадровій сфері:

- недоліки та прорахунки в управлінні кадровими процесами – прогалини в нормативно-правовому забезпеченні – неврегульованість на нормативному рівні сфер компетенції головних суб'єктів цієї діяльності;

- невизначеність механізму їх взаємовідносин;

– відставання технологій управління персоналом та їх нормативного забезпечення від сучасних вимог та існуючих стандартів;

– низький рівень управлінської культури керівників органів та підрозділів внутрішніх справ;

– відсутність системи фахової підготовки працівників служб управління персоналом тощо [296, с. 369]

Розглядаючи мету кадрової політики, С.М. Шило зауважує, що вона забезпечується виконанням таких основних завдань: реалізація єдиної кадрової політики Міністерства внутрішніх прав України; організація кадрової роботи на основі всебічного використання досягнень

науки, передового вітчизняного та зарубіжного досвіду; удосконалення управління кадровими процесами на основі сучасної системи науково-аналітичного та інформаційного забезпечення; розвитку нормативно-правової бази кадрової роботи і її постійного вдосконалення з урахуванням сучасних вимог; визначення науково-обґрунтованих нормативів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ; забезпечення органів та підрозділів внутрішніх справ кваліфікованими та компетентними органами [297, с. 79].

В свою чергу, Г.П. Ситник визначає такі основні завдання кадрового забезпечення в діяльності органів внутрішніх справ: вдосконалення нормативно-правового регулювання роботи з кадрами; прийняття в межах своєї компетенції кадрової політики в системі Міністерства внутрішніх справ; організацію відбору та комплектації органів внутрішніх справ на рівні, необхідному для виконання оперативно-службових завдань і покращення якісного складу кадрів органів внутрішніх справ; забезпечення встановленого порядку проходження служби в органах внутрішніх справ; організацію системи професійної підготовки кадрів, забезпечення її відповідності до потреб органів внутрішніх справ [298, с. 44].

Однією із проблем кадрового забезпечення А.М. Клочко вбачає в тому, що залишається нерозв'язаною проблема співвідношення посад та звань міліції із відповідними категоріями та рангами державних службовців. Науковець вважає що це вирішило б ряд проблем, пов'язаних із призначенням на відповідні посади у підрозділах органів внутрішніх справ цивільних осіб, створило можливість атестування керівників, які до служби в органах внутрішніх справ, займали відповідну посаду державного службовця, вирішило б питання можливості ротації кадрів в різних відомствах, департаментах МВС України тощо [296, с. 370]. Досить подібною до вищенаведеної є і проблема визначення підпорядкування структурних підрозділів органів внутрішніх справ. Так, як зазначає Ю.О. Загуменна, у системі МВС України доцільне функціонування територіальних підрозділів прямого підпорядкування. Вони повинні мати міжрегіональний характер і бути підзвітними тільки центральним органам виконавчої влади. До таких органів слід віднести

підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, по боротьбі з нелегальною міграцією, підрозділи органів внутрішніх справ на транспорті, вищі навчальні заклади МВС та ін. [299, с. 377].

З огляду на вищенаведене пропонуємо визначити напрями для удосконалення кадрової політики органів внутрішніх справ, серед яких основними є:

- переглянути кадрову роботу, особливо при прийнятті на роботу нових працівників шляхом здійснення необхідного медичного та психологічного дослідження можливостей особи працювати в органах внутрішніх справ;

- запровадити постійний контроль за психоемоційними здоров'ям працівників, які перебувають на посадах в органах внутрішніх справ незалежно від тривалості їх роботи;

- забезпечити постійну психологічну підготовку працівників, які нещодавно приступили до виконання покладених на них обов'язків (новопризначених працівників) шляхом постійного їх спілкування із психологом;

- забезпечити здійснення постійної психологічної діагностики професійної придатності працівників органів внутрішніх справ;

- провести діяльність щодо підготовки кадрів для роботи в органах внутрішніх справ, забезпечити встановлений порядок проходження служби в органах внутрішніх справ, здійснити заходи щодо підвищення кваліфікації органів внутрішніх справ у відповідних вищих навчальних закладах;

- провести розмежування між посадами та званнями в органах внутрішніх справ із відповідними категоріями та рангами державних службовців.

Важливим напрямом удосконалення діяльності органів внутрішніх справ є їх співпраця з громадськими організаціями та окремими громадянами. На сьогодні у зв'язку із значним розвитком Інтернет ресурсів органами державної влади, в тому числі і органами внутрішніх справ, створюються власні сайти на яких будь-яка особа, яка має доступ до мережі Інтернет, може ознайомитися із нормативно-правовою базою, що регулює їх діяльність, новинами, організаційною структу-

рою, керівництвом. Позитивним моментом є можливість користувача надіслати листа до відповідного органу, з певною пропозицією. Що стосується скарг на дії працівників органів внутрішніх справ чи повідомлень про корупційні діяння, залишених на сайтах Міністерства внутрішніх справ чи сайтах окремих структурних підрозділах, на жаль, це не вважається офіційним повідомлення та не можуть бути розглянуті, оскільки для них існує окремий порядок їх подання, визначений чинним законодавством. На сьогодні, у більшості Міністерств та територіальних органах влади існують власні «гарячі лінії» чи «телефони довіри», де пересічним громадянам зможуть надати відповідні консультації чи допомогти у вирішення певної проблеми.

Характеризуючи співпрацю органів внутрішні справ з громадськістю, М.І. Ануфрієва зазначає, що для підвищення авторитету органів внутрішніх справ та покращення партнерства з населенням доцільно створити міліцейські веб-сайти з висвітленням путівників та порад щодо: особистої безпеки громадян; захисту дітей та осіб похилого віку від злочинних посягань; запобігання проявам расизму, наркоманії та алкоголізму; прості поради про те, як зробити безпечнішими свою домівку і садок; практичні поради щодо захисту автотранспорту, мобільного телефону, комп'ютерного обладнання та офісу; запобігання збройному пограбуванню; пояснення щодо втручання міліції у домашні сварки чи насильство; прав споживачів та запобігання злочинності [300, с. 10]. Ми повністю погоджуємося із думкою науковця, адже дійсно вищенаведена інформація є досить суттєвою та необхідною, такою, яку має знати кожна людина для забезпечення власної безпеки та безпеки своїх близьких. Зазначимо, що відповіді на ці та інші питання хоча і знаходяться у вільному обігу, проте їх потрібно відшукати у різних джерелах інформації, а тому для зручності дійсно можна було б створити відповідний сайт, де і викласти ті чи інші проблеми та відповіді на них.

На нашу думку, на законодавчому рівні необхідно чітко визначити принципи взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю, визначити основні напрямки їх спільної діяльності, передбачити права та обов’язки окремого громадянина, що можуть бути ним використані

при здійснення взаємодії. При цьому не можна недооцінювати роль та значення взаємодії органів внутрішніх справі із громадськістю, оскільки їх спільна діяльність зближує їх цілі та об'єднує зусилля, а це – вагомий крок до подолання як злочинності, так і унеможливлює здійснення працівниками органів внутрішніх справ різноманітних корупційних схем у системи органів управління. Погодимося із позицією О.В. Джафарової, яка зазначає, що взаємодія органів внутрішніх справ із населенням виявляється в процесі взаємовпливу з використанням можливостей іншого для досягнення власних цілей. Із цього випливає, що, по-перше, взаємодія між предметами, явищами виникає там і тоді, де й коли такий зв'язок об'єднано спільною метою. По-друге, взаємодія виявляється не тільки в безпосередньому впливі, а й у використанні сторонами можливостей один одного для досягнення власних цілей [301, с. 17].

Розглядаючи удосконалення роботи органів внутрішніх справ із громадськістю, у юридичній літературі досить часто вживається термін соціальне партнерство. Під цим терміном А.М. Козік розуміє суспільно важливі, злагоджені взаємні відносин міліції з певними соціальними суб'єктами (як громадськими, так і державними), які ґрунтуються на взаємовигідності та рівноправності учасників між собою, спрямовані на реалізацію соціальних потреб та інтересів, вирішення основних завдань міліції щодо підтримання правопорядку. Основною метою соціального партнерства, як зазначає науковець, органів внутрішніх справ у, першу чергу, є захист життя, свободи та особистої недоторканності громадян від протиправних посягань. У свою чергу мета окреслює коло завдань таких як: забезпечення консолідації зусиль держави і громадянського суспільства в протидії злочинності, підвищення якості діяльності міліції, а разом із тим позитивної громадської оцінки про результативність її роботи, перетворення міліції на правоохоронне відомство європейського рівня, діяльність якого ґрунтується на підтримці громадськості тощо [302, с. 61]. Таким чином, взаємодія та соціальне партнерство органів внутрішніх справ з громадськістю є досить схожими між собою та спрямовують свої спільні зусилля на захист прав, свобод та законних інтересів громадян і встановлення демократії.

Наступним напрямом діяльності органів внутрішніх справ є міжнародне співробітництво України з іншими країнами світу. На сьогодні у зв'язку із значним розвитком співробітництвом України з іншими країнами світу набуло досить широкого розвитку міжнародне співробітництво у діяльності з розслідування злочинів, розшуку осіб, наданні відповідної інформаційної та матеріальними допомоги у галузі правоохоронної діяльності між органами внутрішніх справ зарубіжних країн. Взагалі розвиток міжнародного співробітництва є необхідним у сучасному суспільстві, оскільки спостерігається тенденція до збільшення криміногенної ситуації як в Україні, так і інших державах, а тому для подолання негативних наслідків ватро зосередити всі сили та засоби на міжнародному рівні.

Певні аспекти співробітництва органів внутрішніх справ України з правоохоронними органами зарубіжних країн у протидії злочинності міститься в Законах України «Про міліцію», Про оперативно-розшукову діяльність», Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та ін. Про особливе значення міжнародного співробітництва для якості кадрового забезпечення органів внутрішніх справ наукового забезпечення зазначає М.М. Дивак. Науковець вважає, що наукові дослідження повинні бути спрямовані на впровадження у практику найефективніших способів розв'язання оперативно-службових завдань. Тому міжнародне співробітництво повинно виявлятися в обміні досвідом з організації підготовки кадрів, практичної діяльності різних служб проведенні наукових досліджень, збільшенні ролі практичного навчання, запровадження вимог щодо наявності практичного стажу в науково-педагогічних працівників, перегляді порядку атестації кадрів та підвищення їх кваліфікації, покращенні стану фінансового, матеріального забезпечення. Запровадження посад соціальних працівників [303, с. 14].

Характеризуючи основні напрями взаємодії МВС України з правоохоронними органами країн-учасниць СНД протягом перших років незалежності, Є.В.Зозуля називає:

– участь у створенні й гармонізації міжнародного законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом і наркобізнесом;

– проведення робочих зустрічей із представниками правоохоронних органів зарубіжних країн, участь у міжнародних конференціях і нарадах;

– обмін оперативною інформацією;

– виконання запитів загального й конфіденційного характеру;

– проведення спільних оперативно-розшукових і профілактичних заходів, а також широкомасштабних цільових спеціальних операцій;

– розшук осіб, що перебувають у міждержавному розшуку, їхня екстрадиція або депортація [304, с. 38].

На сьогодні на законодавчому рівні прийнято ряд нормативно-правових актів, якими передбачено сприяння у сфері боротьби з організованою злочинністю. Як зазначає з цього приводу М.Г. Вербенський, на сьогодні Україною підписано більше ста міжнародних договорів у сфері боротьби зі злочинністю, зокрема ряд угод про правову допомогу в цивільних, сімейних і кримінальних справах (практично зі всіма республіками колишнього СРСР, а також із багатьма країнами Європи, Азії, Африки та Америки), угоди про співпрацю в боротьбі з незаконним обігом наркотиків (наприклад з Австрією та Італією). Крім того, є угоди правоохоронних органів України і країн СНД, що стосуються питань розслідування кримінальних справ [305, с. 103]. Наприклад, правовими актами, що регулюють міжнародне правове співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю є Угоди між Генеральною прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ і Службою безпеки Україні і відповідними відомствами країн СНД передбачають сприяння у сфері боротьби з організованою злочинністю. Іншими можна назвати Укази Президента Про питання міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів [306], Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України [307] тощо.

На нашу думку, міжнародне співробітництво органів внутрішніх справ із правоохоронними органами інших країн має виражатися у:

1) виробленні спільних заходів для підвищення ефективності боротьби із злочинністю та іншими протиправними діяннями;

2) гармонізації національного законодавство з питань одержання міжнародно-правової допомоги в кримінальних та цивільних справах до міжнародно-правових вимог;

3) встановленні чіткого механізму здійснення правового співробітництва між правоохоронними органами України та іншими країнами, тобто визначення кожної конкретної дії, що має бути вчинена сторонами для досягнення поставленої цілі;

4) підвищенні рівня організаційно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ із міжнародними правоохоронними органами;

5) прийнятті відповідного Закону України «Про правоохоронну міжнародну діяльність», який визначав основі принципи, завдання, мету та напрями міжнародної діяльності у сфері здійснення міжнародного співробітництва, систематизував би у єдиному законі основні позиці, що містяться у підзаконних нормативно-правових актах з питань міжнародної діяльності.

Таким чином, впровадження у національне законодавство вищезазначених завдань є необхідним для підвищення рівня роботи органів внутрішніх справ, спрямованості їх роботи для удосконалення вже існуючих нормативно-правових актів з питань міжнародного співробітництва та підвищення рівня правового та організаційного забезпечення діяльності та роботи цих органів.

Іншою проблемою є низький рівень інформаційно та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, оскільки на сьогодні спостерігається тенденція до зменшення видатків на матеріально-технічне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ. Варто погодитися із твердженням К.О. Парубіна, який зазначає, що серед актів, спрямованих на забезпечення інформатизації ОВС України заслуговує уваги Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю. Автор зазначає, що значна роль у реалізації цієї програми належить системі інформаційного забезпечення, котра здійснює інформаційну підтримку у розкритті, розслідуванні та запобіганні злочи-

нів, встановленні і розшуку злочинців, сприяє розкриттю злочинів економічного характеру, надає багатоцільову, статистичну, аналітичну та довідкову інформацію [308, с. 169]

Чинним законодавством передбачено, що органи внутрішніх справ забезпечуються інформаційними та матеріальними ресурсами, які є необхідними для виконання працівниками своїх посадових обов'язків. Проте, на жаль, аналізуючи роботу окремих підрозділів органів внутрішніх справ, питання матеріального та інформаційного забезпечення залишаються на досить низькому рівні розвитку, що негативно впливає на весь процес здійснення діяльності органів внутрішніх справ, оскільки саме за їх допомогою можна правильно визначити стан злочинності та правопорядку у державі. Як зазначає І.В. Сервецький, процесуальна форма інформаційно-аналітичної роботи складається з ряду змістовно-часових етапів.

- збір, систематизація та обробка необхідної інформації, її глибокий аналіз, що включає формування оцінних висновків; прогнозування можливого розвитку подій;

- вироблення пропозицій і рекомендації, підготовка і представлення суб'єктами управління інформаційно-аналітичних документів, проектів управлінських рішень;

- підведення підсумків аналізу, формулювання висновків і пропозицій для прийняття управлінських рішень [309, с. 81-82]. Таким чином, вищенаведене свідчить, що інформаційне забезпечення є необхідним для вироблення правильних та чітких пропозицій і рекомендацій, які у майбутньому можуть бути використані при вирішенні нагальних справ у діяльності органів внутрішніх справ.

Критичним на сьогодні залишається також питання соціального забезпечення працівників органів внутрішніх справ, забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ тощо.

Таким чином, проаналізувавши основні напрями діяльності органів внутрішніх справ, варто зазначити, що вони не можуть ефективно здійснюватись без вирішення цілої низки проблемних питань, які виникають у їх діяльності. Необхідним є удосконалення чинного законодавства шляхом його систематизації, перегляду кадрової політики, ви-

мог до кандидатів щодо проходження служби в органах внутрішніх справ, підведення норм національного законодавства до міжнародно-правових стандартів.

4.2 Удосконалення адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України

Загальновизнано, що забезпечення законності – найважливіша сфера практичного функціонування правової системи держави. Актуальність цього завдання насамперед обумовлено необхідністю подальшого розвитку процесу побудови в Україні правової держави. Одним з найважливіших факторів у цьому аспекті є вдосконалення діяльності органів прокуратури, як найважливішого інструменту підтримки режиму законності, охорони та захисту прав і свобод громадян [310, с. 113]. Як відомо, діяльність органів прокуратури в Україні спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань на: закріплені Конституцією України незалежність держави, суспільний і державний лад, політичну та економічну систему, права національних груп і територіальних утворень; гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини і громадянина; основи демократичного устрою державної влади, правовий статус місцевих рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування [311, с. 472].

Беручи до уваги зазначене вище, на сьогоднішній день, як і більше двадцяти років тому, а також враховуючи стратегію реформування органів влади нашої держави, необхідний новий погляд на місце та значення органів прокуратури в системі правоохоронних органів України, формування нової концепції їх розвитку. Слід відмітити, що зазначені питання неодноразово ставали предметом досліджень як вітчиз-

няних, так зарубіжних вчених [312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321 та інші].

Незважаючи на вжиті керівництвом країни та Генеральною прокуратурою України заходи для поліпшення матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, організаційного та правового забезпечення органів прокуратури, в їх діяльності існує досить значна кількість невирішених проблем. Відповідно до цього потрібно сформулювати та визначити основні напрями і заходи щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України.

Таким чином, враховуючи певні пропозиції, надані нами в попередніх підрозділах дослідження, визначимо, що подальший розвиток та удосконалення адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України повинен відбуватися за такими напрямами:

1) модернізація нормативно-правового забезпечення органів прокуратури;

2) удосконалення організаційної структури органів прокуратури;

3) підвищення ефективності управління кадрами в органах прокуратури;

4) удосконалення системи інформаційного забезпечення органів прокуатури;

5) удосконалення взаємодії оранів прокуратури з іншими правоохоронними органами;

6) підвищення ефективності діяльності кадрового складу;

7) науково-методичне забезпечення діяльності органів прокуратури;

8) покращення матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури.

Розглянемо зазначені напрями удосконалення адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України більш детально.

І. Модернізація нормативно-правового забезпечення органів прокуратури. Система органів прокуратури є динамічною, вона постійно трансформується та вимагає удосконалення нормативно-правового забезпечення. Нормативна основа діяльності органів прокуратури рег-

ламентується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законами України, міжнародними договорами і угодами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також галузевими наказами Генерального прокурора України. Основним джерелом в сфері правового забезпечення органів прокуратури є Закон України «Про прокуратуру», який прийнятий 5 листопада 1991 року і діє донині з чисельними змінами і доповненнями, останніми з яких є зміни від 14 липня 2014 року, пов'язані з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України.

У цьому фундаментальному акті визначені завдання прокуратури, її функції, принципи організації й діяльності, організаційна будова, порядок призначення на посаду прокурорів всіх рівнів, структура Генеральної та підлеглих прокуратур, повноваження прокурорів всіх рівнів щодо керівництва підпорядкованими органами прокуратури. Закон містить також положення, які визначають загальні положення участі прокурора у розгляді справ судами, передбачають вимоги до претендентів на посади прокурорів і слідчих прокуратур, заходи правового й соціального їх захисту. Окремі норми, що регламентують окремі аспекти правового забезпечення органів прокуратури містяться також у багатьох галузевих законах, у тому числі кодифікованих: КПК, ЦПК, ГПК, КЗпАП, Законах «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», та багато інших.

В свою чергу, вирішення прокуратурою питань, що випливають з міжнародно-правових норм, полягає:

а) у захисті гарантованих ними прав і свобод людини та громадянина;

б) в реалізації відповідних повноважень, які стосуються порушення і розслідування кримінальних проваджень, досудового розслідування, процесуального керівництва.

Щодо галузевих нормативно-правових актів, то відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури» [322], враховуючи важливість завдань, які покладено на органи прокуратури, активний законотворчий процес у державі, особливого значення набуває

правове забезпечення діяльності прокуратури. При цьому метою даного Наказу є підвищення рівня організації діяльності органів прокуратури в реалізації її конституційних повноважень, удосконалення роботи з правової інформації та систематизації законодавства, посилення ролі впливу прокуратури на формування державної правової політики.

Розглядаючи діяльність органів прокуратури, А.С. Курись наголошує на тому, що правове забезпечення має охоплювати також й такі види роботи як проведення правової експертизи, надання фахових експертних висновків з питань законодавства, аналіз практики його виконання, ведення нормопроектних робіт тощо [323, с. 446]. Разом із тим, в якості недоліку нормативно-правового забезпечення органів прокуратури, автор відзначає відсутність належних законодавчих засад організації правової роботи в органах прокуратури України.

Іншою проблемою нормативно-правового забезпечення органів прокуратури в системі органів державної влади є суперечливий характер підзаконного регулювання з боку вищих органів державної влади, зокрема таких як Верховна Рада України та Президент України. Зауважимо, що нормотворча діяльність названих інституцій у сфері адміністративно-правового регулювання формування та функціонування прокуратури України характеризується певною непослідовністю і суперечністю, часом спрямовуючись на вирішення питань, у дійсності не пов'язаних з роботою прокуратури. Наприклад, Розпорядженням Президента України «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» [324] на досить сумнівній правовій основі запроваджуються окремі заходи. При цьому дане Розпорядження за постановою Верховної Ради України «Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» [325] було визнане таким, що не тягне за собою юридичних насідків і не підлягає виконанню, тоді як Верховна Рада України не була наділена відповідними повноваженнями, перелік яких згідно ч. 2 ст.

85 Конституції України обмежуються Основним Законом. Вважаємо, що використання інструментів адміністративно-правового регулювання для вирішення будь-яких інших задач аніж вдосконалення нормативно-правового забезпечення органів прокуратури України є неприпустимим.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення органів прокуратури повинно удосконалюватися у таких напрямах:

1) конкретизація правового статусу органів прокуратури як багатофункціонального наглядового органу;

2) передбачення на рівні Основного Закону права законодавчої ініціативи для Генерального прокурора України;

3) чітка регламентація функцій та повноважень органів прокуратури;

4) приведення у відповідність чинному законодавству положень нормативно-правових актів, що визначають діяльність органів прокуратури;

5) підвищення правового та соціального захисту особового складу органів прокуратури та членів їх сімей.

II. Удосконалення організаційної структури органів прокуратури. Сучасний етап реформування прокуратури в країні, пошук та опрацювання її оптимальної моделі, ефективної в реальних умовах сьогодення, зумовлює не лише перегляд обсягу та змісту прокурорської компетенції, але й організаційної структури системи.

На думку, С.В. Подкопаєва [326, с. 455], організація ефективної прокуратури залежить від низки чинників:

по-перше, від умов, в яких вона відбувається та принципів, на яких базується;

по-друге, від змісту та узгодженості роботи суб'єктів її організації;

по-третє, від правильної (методологічно) побудови структури Закону України «Про прокуратуру» та дотримання правил законодавчої техніки при викладенні норм, їх чіткості і ясності, зрозумілості змісту правових понять і категорій, чіткого розмежування компетенції про-

куратури з компетенцією інших правоохоронних, контролюючих органів і правозахисних суб'єктів;

по-четверте, від правильно побудованої організаційної структури прокурорської системи та апаратів прокуратур.

На конституційному та законодавчому рівнях прокуратура визначається як єдина централізована система органів (ст. 121 Конституції України, ст. 5, ч.1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»). Відтак базовим поняттям в уявленні прокуратури як впорядкованого інституціонального утворення виступає саме поняття «система». Виходячи із змісту Закону під системою органів прокуратури України розуміється єдина централізована сукупність прокуратур різних рівнів та спеціалізації пов'язаних передусім метою своєї діяльності, а під структурою – внутрішня будова конкретних прокуратур (робочих апаратів органів).

Останнім часом на рівні проектів Законів «матеріалізовано» широкий спектр думок про бажану організаційну структуру системи органів прокуратури. Так, в проекті Закону України «Про прокуратуру» розробленому робочою групою, створеною Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (дорадчий орган при Президентові України), та схваленому Комісією 22 грудня 2011 року, пропонувався такий склад системи: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; окружні прокуратури (ч. 1 ст. 6) [13]. І якщо функціонування регіональних прокуратур відповідно до ч. 2 ст. 12 передбачалося у межах областей (АР Крим, міст Київ та Севастополь), тобто фактично йшлося лише про зміну їх назви, то територіальна юрисдикція окружних прокуратур, виходячи із ст. 14 та додатку 2 до цього проекту Закону, вже мала охоплювати декілька адміністративно-територіальних одиниць. Про функціонування міських (у містах з районним поділом, окрім міст Києва та Севастополя) та спеціалізованих прокуратур не йшлося. Натомість у межах створених відділів регіональних та окружних прокуратур пропонувалося передбачити спеціалізацію окремих прокурорів за критеріями категорії справ, територіальної юрисдикції тощо (абз. 2 ч.4 ст.12; абз. 2 ч.3 ст.14).

У проекті Закону № 3541, прийнятому Верховною Радою України за основу 8 листопада 2013 року, спеціалізовані прокуратури так

само не визначені. Пропонується така система органів прокуратури: Генеральна прокуратура України, регіональні, місцеві прокуратури (ч.1 ст.7) [8]. При цьому до місцевих прокуратур відповідно до ст. 12 віднесено міські (крім міст Києва та Севастополя), районні прокуратури, районні в містах Києві та Севастополі прокуратури. За рішенням Генерального прокурора України, погодженим із Радою прокурорів України, можуть також утворюватися: міжрайонні прокуратури – територіальна юрисдикція яких поширюється на кілька районів; районні у містах прокуратури – територіальна юрисдикція яких поширюється на район у місті з районним поділом. У структурі місцевої прокуратури за необхідності можуть утворюватися і такі підрозділи, як відділи (ч. 4 ст.12).

Що цікаво, при підготовці проекту Закону № 3541 до другого читання до нього були внесені поправки, які змінили первинну редакцію ст. 7 та додатково передбачили в системі органів прокуратури спеціальну прокуратуру. Крім того, територіальну юрисдикцію місцевих прокуратур відповідно до ст. 14 та додатку 1 цього проекту Закону знову запропоновано розповсюдити на декілька адміністративно-територіальних одиниць (фактично на округи). У контексті зазначених вище законопроектних положень інтерес становлять питання, по-перше, доцільності існування в Україні спеціалізованих прокуратур; по-друге, меж територіальної юрисдикції місцевих прокуратур.

У п. 4 наказу Генерального прокурора України 26 грудня 2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зазначено, що діяльність органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами. В цьому сенсі використання терміну «галузевий» недоречно, адже воно має дещо інший зміст. При цьому структурні підрозділи створювати на єдиних для центрального й обласних апаратів засадах, як правило, за галузевим принципом (п. 6.4) [327]. Як вбачається, на сьогодні система органів прокуратури в Україні побудована в основному відповідно до адміністративно-територіального поділу. В той же час організація та діяльність спеціалізованих прокуратур (природоохоронних, транспортних, військових) включених в єдину систему органів прокуратури України обумовлюється потребою в забезпеченні законності, захисту прав

громадян та інтересів держави у специфічних сферах діяльності [328, с. 71-72].

Звичайно, багато концептуальних питань організації діяльності прокуратури, пов'язаних з визначенням її місця і ролі в системі механізму держави, перебудови системи органів розслідування, сутності прокурорської діяльності, вимагають свого вирішення на конституційному рівні, у зв'язку з цим можна стверджувати, що ще досить довго триватимуть дискусії вітчизняних та європейських фахівців щодо процесу оптимізації, вибору найбільш ефективних форм і засобів здійснення та організації діяльності прокуратури в Україні [329, с. 38]. Враховуючи зазначені вище положення, на нашу думку, організаційна структура органів прокуратури повинна виглядати наступним чином: Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві. При цьому існування спеціалізованих прокуратур (військова, транспортна) є очевидним, крім природоохоронної прокуратури, повноваження якої можуть виконуватися як місцевими, так і регіональними прокуратурами.

III. Підвищення ефективності управління кадрами в органах прокуратури. Необхідність удосконалення управління в органах прокуратури зумовлена реформуванням органів прокуратури й адаптацією вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів, що вимагає впровадження принципово нових форм, методів та способів управління [330, с. 56]. Окремі міжнародні стандарти щодо управління в органах прокуратури закріплені в Рекомендації № (2000) 19, де відповідно до п. 4 Рекомендації Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також відповідні умови, тобто бюджетні кошти, що знаходяться в їхньому розпорядженні. Ці умови необхідно встановити за допомогою тісної праці між представниками прокуратур [331]. В свою чергу, у пояснювальній записці до Рекомендації (200) 19 зазначається, що так само, як і судді, державні прокурори можуть належним чином виконувати свої посадові обов'язки, лише

маючи відповідний статус, організаційну підтримку та ресурси – кадри, приміщення, транспортні засоби або просто достатній бюджет [332]. Тобто ефективне управління в органах прокуратури залежить від багатьох чинників, не останнє місце серед яких займає управлінська діяльність самого прокурора.

На переконання М.К. Якимчука, дієва управлінська діяльність керівника прокуратури залежить від наступних факторів:

а) постановка конкретних цілей і завдань;

б) вирішення принципових питань щодо засобів і методів досягнення конкретних цілей і завдань;

в) визначення компетенції підвідомчих органів управління й окремих посадових осіб [333, с. 103].

Важливе місце для характеристики означених факторів посідають функціональні обов'язки прокурора. Зокрема, щодо деяких організаційних питань з цього приводу, то за наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зазначається, що «завдання і функції самостійного структурного підрозділу, права та обов'язки його працівників визначати у Положенні про цей підрозділ, яке затверджувати наказом керівника прокуратури», «розподіл функціональних обов'язків між працівниками здійснювати їх керівникам і затверджувати в центральному апараті – начальниками Головних управлінь або заступниками Генерального прокурора, в прокуратурах обласного рівня – заступниками прокурорів відповідно до розподілу обов'язків» та «…розподіл функціональних обов'язків між працівниками прокуратури здійснювати наказами керівника» [327].

Погоджуючись із думкою Н.М. Стецюка [334, с. 13], вважаємо, що потрібно виокремити такі напрями розвитку процесу управління кадрами в органах прокуратури:

– поліпшення соціального забезпечення персоналу органів прокуратури для мотивування результативності роботи з прокурорсько-слідчими працівниками;

– чітке визначення цілей у процесі планування і розв'язання завдань щодо персоналу;

– належна організація процесу управління персоналом органів прокуратури в просторі і часі, а також встановлення осіб, які мають виконувати кожне конкретне завдання;

– забезпечення лінійності управлінських зв'язків підпорядкування прокурорських працівників вищому керівництву органів прокуратури, що охоплює контролювання в цілому всіх аспектів їхньої діяльності, а також фіксування фактично закріплених кінцевих її результатів;

– досягнення узгодженості дій та встановлення гармонійних зв'язків між керівниками органів та підрозділів прокуратури на основі раціональності, чіткої взаємодії, оперативності, надійності та дотримання нормативно закріплених прав і обов'язків.

Таким чином, під управлінням кадрами в органах прокуратури слід розуміти здійснювану у конкретних організаційних та правових формах діяльність уповноважених суб'єктів, які реалізують кадрову функцію шляхом добору, прийому, розстановки та оцінки працівників органів прокуратури для вирішення ними завдань, покладених на органи прокуратури Конституцією України, законами України та галузевими наказами Генерального прокурора України.

IV. Удосконалення системи інформаційного забезпечення органів прокуратури. Цьому питанню відведено п. 5 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»: «органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення» [34]. Більш детально дане питання регламентовано в Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР, де відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону засоби масової інформації України відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом «Про державну таємницю»,

не чинити будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес [335].

Так, під інформаційним забезпеченням К.О. Линьов пропонує розуміти найважливіший елемент інформаційних систем й інформаційних технологій, призначений для відображення інформації, що характеризує стан керованого об'єкта і який є основою для ухвалення управлінських рішень. Інформаційне забезпечення включає сукупність єдиної системи показників, потоків інформації – варіантів організації документообігу; систем класифікації і кодування економічної інформації, уніфіковану систему документації і різні інформаційні масиви (файли), що зберігаються в машині і на машинних носіях та мають різний ступінь організації [336, с. 25]. Тобто необхідно зазначити, що інформаційне забезпечення органів прокуратури це система дій з надання різними суб'єктами (громадянами, засобами масової інформації, тощо) необхідної і достатньої інформації (повідомлення осіб, інформація засобів масової інформації про правопорушення, інформація отримана самими органами прокуратури в процесі здійснення наглядової діяльності тощо) з метою її збирання, зберігання, передачі іншим уповноваженим суб'єктам, використання безпосередньо органами прокуратури в процесі реалізації своїх повноважень.

Формування системи інформаційного забезпечення в органах прокуратури передбачає необхідність:

1) налагодження різноманітних інформаційних потоків в межах органів прокуратури різних рівнів, так і зовні, які в цілому утворюють інформаційні системи органів прокуратури різного функціонального призначення;

2) організації документообігу; систем класифікації і кодування правової інформації, зберігання інформаційних масивів (файлів), що зберігаються на машинних носіях;

3) організації роботи зі збирання, реєстрації передавання, захисту, дослідження, оцінки інформаційних потоків та інформації, що надходять до органів прокуратури [337, с. 340].

Необхідно зазначити про важливість інформації, яка використовується у повсякденній діяльності органів прокуратури. Вона характе-

ризується рядом особливостей: значні об'єми інформації; різносторонній характер інформаційних масивів, різносторонність джерел, що їх складають, неодноразове, послідовне повторення циклів отримання та обробки інформації; різноманітність інформаційних масивів за режимом доступу тощо [338, с. 1046].

Одним із видів такої інформації є відомості про вчинення правопорушень (адміністративних проступків, злочинів). Процесуальний керівник зобов'язаний виявляти активність в отриманні таких відомостей. Джерелами інформації про порушення законів є письмові та усні звернення громадян (скарги, заяви), що надходять до прокуратури; повідомлення засобів масової інформації (преси, радіо, телебачення); звернення до прокуратури керівників підприємств, установ, організацій, інших юридичних та фізичних осіб, законні інтереси яких були порушені; повідомлення правоохоронних органів і органів контролю про вчинення правопорушень [339, с. 134].

До інших видів інформації, яка використовується в органах прокуратури А. С. Хомич відносить і статистичну інформацію (офіційна документована державна інформація, яка має кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в різних сферах життя) [340, с. 133].

До такої статистичної інформації належить:

1) статистична інформація про вчинені кримінальні правопорушення (облік кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та стан кримінальних справ);

2) статистичні дані про роботу прокуратури, які знаходять своє відображення у відповідних звітах (дані щодо кількості позовів та сум, на які вони заявлялися в кримінальному та поза кримінальним провадженням, відомості про кримінально-правову реституцію, добровільне відшкодування шкоди тощо);

3) матеріали конкретних кримінальних проваджень, в яких прокурором неналежним чином вжиті заходи щодо забезпечення відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, або вжитті не належному рівні чи не вжиті взагалі;

4) судова практика: рішення Конституційного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду України, інформаційні листи тощо [341, с. 348].

Слушною вважаємо думку, В.І. Баскова, який стверджує, що перш за все прокурор повинен мати відомості, передбачені державною статистичною звітністю і даними органів державного контролю про стан законності на різних об'єктах. При цьому особливу увагу повинно бути приділено дотриманню прав людини і громадянина, стану законності в економічній, екологічній, соціальній сферах. Також прокурор повинен враховувати і той факт, що чимало посадових осіб не зацікавлені у наданні йому повної і достовірної інформації про стан законності і правопорядку. Більш того, в ряді випадків ретельно приховуються факти розкрадань, корупції, зловживань та інших порушень законів. Все це зобов'язує прокурорів використовувати різні джерела інформації: органи державного управління, державні та відомчі органи контролю, органи внутрішніх справ, суду [342, с. 136].

Також, наприклад, відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, прокурор виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або у разі відсутності такого суб'єкта владних повноважень має право:

1) отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребовувати та отримувати від нього матеріали та їх копії;

2) витребовувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;

3) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення [162].

Отримуючи відповідну інформацію прокурор здійснює її опрацювання та аналіз, з метою можливості використання такої інформації в подальшому для виявлення порушень закону та вжиття всіх необхідних заходів щодо припинення таких правопорушень, усунення їх причин і умов, та притягнення винних до юридичної відповідальності.

Не менш важливу роль в інформаційному забезпеченні органів прокуратури відіграють інформаційні листи Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня про поширення передового досвіду роботи. Проте діяльність з підготовки таких листів викликає певні зауваження, оскільки в інформаційних листах інколи лише наведено приклади виявлених порушень і заходи, вжиті прокурорами щодо їх усунення, та не вказано методів виявлення порушень, що, обов'язково повинно бути зазначено у документах такого характеру.

Необхідно зауважити, що більшість інформації, яка міститься в документах які видаються органами прокуратури є службовою та відповідно таким документам присвоюється гриф «Для службового користування». Так, згідно з Переліком документів, у яких міститься службова інформація, затвердженого Наказом Генерального прокурора України від 30 грудня 2014 року № 158, до таких документів належать також і інформаційні листи. Також цим Наказом затверджено Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України.

До такої службової інформації належать:

1. Відомості, що містяться в наказах, розпорядженнях, вказівках та інших управлінських актах, а також доповідних записках, довідках, інформаційних листах, аналізах, узагальненнях, документах прокурорського реагування, методичних рекомендаціях, відомчій кореспонденції та інших документах, для створення яких використовується службова інформація.

2. Відомості, одержані під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність, які не віднесені до секретної інформації.

3. Відомості, що містять цифрові або відсоткові показники щодо здійснення правоохоронними органами оперативно-розшукової діяльності, негласних слідчих (розшукових) дій, а також дані статистичної звітності щодо здійснення нагляду із цих питань.

4. Відомості, які містять оперативні дані правоохоронних органів про злочини та причетних до їх вчинення осіб.

5. Відомості щодо загроз безпеці життєдіяльності військових формувань, стану військових об'єктів, протидії замахам на підрив боєздатності військових формувань.

6. Відомості стосовно засобів охорони, режимних вимог, а також із питань додержання законів під час здійснення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю органів та установ виконання покарань.

7. Відомості, одержані під час здійснення представницької діяльності, поширення яких може призвести до порушення конституційних прав і свобод громадян, негативно позначитися на забезпеченні громадського порядку, створити загрозу безпеці підприємств, установ, організацій.

8. Відомості, отримані під час здійснення представницької діяльності, щодо законності при плануванні, формуванні, розміщенні та виконанні державного оборонного замовлення, а також стосовно накопичення, зберігання, використання та поповнення запасів державного резерву.

9. Відомості, у яких розкриваються форми та методи здійснення прокурорської діяльності, тактика слідчих дій.

10. Відомості, що містяться в матеріалах службових розслідувань (перевірок).

11. Відомості (за сукупністю), які зберігаються на матеріальних носіях інформаційної бази даних Єдиного реєстру досудових розслідувань.

12. Відомості з питань мобілізаційної роботи в органах прокуратури України, у тому числі організації та стану мобілізаційної підготов-

ки, оперативного чергування, цивільного захисту, зокрема в ході переведення органів прокуратури на функціонування в умовах особливого періоду; дані щодо військового обліку, бронювання військовозобов'язаних співробітників і працівників, які призвані на військову службу за мобілізацією та виконують завдання у сфері оборони держави; інформація про кількість і місця зберігання відомчої вогнепальної зброї.

13. Відомості (за сукупністю складових показників) про стан забезпечення охорони державної таємниці, які не містять таємної інформації [343].

Таким чином, на основі вищевикладеного пропонуємо виокремити такі види інформації, яка використовується в процесі реалізації органами прокуратури своїх повноважень.

1. В залежності від суб'єкта надання такої інформації:

а) повідомлення засобів масової інформації;

б) дані отримані прокурорсько-слідчими працівниками в процесі здійснення своїх повноважень;

в) відомості, які містяться у зверненнях громадян про порушення законодавства.

2. В залежності від ступеню отримання такої інформації:

а) первинна інформація (відомості, які отримані органами прокуратури про порушення законодавства у різних сферах суспільного життя, відомості які безпосередньо формуються в органах прокуратури (статистична інформація про діяльність прокуратури, окремих її підрозділів тощо));

б) вторинна інформація, отримана в процесі здійснення аналітичної діяльності прокурорсько-слідчими працівниками органів прокуратури на основі використання відомостей первинної інформації.

3. В залежності від характеру інформації:

а) службова інформація (має обмежений доступ) її перелік затверджений наказом Генеральної прокуратури України від 30 грудня 2014 року № 158);

б) публічна інформація (Наказ Генеральної прокуратури України від 18.05.2012 N 14гн «Про організацію роботи із забезпечення доступу

до публічної інформації в органах прокуратури України», перелік публічної інформації міститься у ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до якої, наприклад відносять: інформацію про діяльність органів прокуратури, інформацію про її організаційну структуру, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності, нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті органами прокуратури тощо).

V. Удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами. Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції [34]. Із змісту статті стає чітко зрозуміло, що при реалізації подібної взаємодії відбувається підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю за рахунок розробки і здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття злочинів і запобігання їм. В основі такої взаємодії знаходяться об'єктивні дані про стан і динаміку злочинності в конкретній сфері життєдіяльності [344, с. 88]. Проте, аналізуючи положення зазначеної статті, можна дійти висновку, що використання координаційних заходів можливе лише в контексті протидії злочинності при взаємодії виключно з правоохоронними органами.

Даному питанню присвячений Наказ Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» (п. 5) [345], відповідно до положень якого координація здійснюється через проведення спільних засідань колегій керівників правоохоронних та інших державних органів, координаційних і міжвідомчих нарад. Необхідно зазначити, що сьогодні не існує нормативно-правового акту, який би регулював порядок взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами, у зв'язку з цим пропонуємо розробити та прийняти Генеральною прокуратурою України Наказ «Про взаємодію органів прокуратури з іншими правоохоронними органами у сфері протидії злочинності та корупції», де чітко визначити основні напрямки такої взаємодії.

В.В. Сухонос, досліджуючи особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами, робить наступні висновки:

1) взаємодія у формі координації здійснюється з метою найбільш ефективного вирішення завдань по боротьбі із злочинністю і зміцненню законності за рахунок розробки та здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення і попередження злочинності, а також усунення обставин, що їм сприяли;

2) взаємодія у формі координації проводиться на п'яти рівнях, зокрема міжнародному, державному, міжрегіональному, обласному та місцевому;

3) взаємодія у формі координації діяльності правоохоронних органів дає можливість забезпечити повний аналіз стану злочинності, її структури та динаміки, а також для визначення основних напрямів боротьби із злочинністю, дає можливість проаналізувати форми діяльності учасників координаційної наради по виявленню, розкриттю і попередженню злочинів [346, с. 22].

Як підсумок, слід зазначити, що взаємодія органів прокуратури з іншими правоохоронними органами буде більш ефективною при реалізації наступних заходів:

– чіткого визначення меж компетенції кожного із суб'єктів взаємодії;

– неухильного дотримання принципу законності;

– взаємодія повинна носити динамічний та цілеспрямований характер;

– наділення прокурора статусом процесуального керівника;

– надання повної незалежності суб'єктам взаємодії у використанні правомірних засобів та методів;

– забезпечення відповідальності керівника кожного правоохоронного органу за винесене і погоджене рішення.

VI. Підвищення ефективності діяльності кадрового складу. Система кадрового забезпечення органів прокуратури України являє собою цілісний комплекс логічно взаємоузгоджених організаційно-управлінських заходів, безпосередньо пов'язаних з реалізацією кадро-

вої функції. Від роботи працівників кадрової служби сьогодні залежить не лише комплектування кадрами органів прокуратури, а, врешті-решт, якість прокурорської діяльності та повага до прокуратури у суспільстві. Аналіз діяльності органів прокуратури свідчить, що настав час оновлення концепції кадрової роботи, яка б визначала її мету, завдання, принципи, функції, кардинальні напрямки діяльності [347, с. 44].

Слід зазначити, що питанню кадрового забезпечення органів прокуратури присвячено Наказ Генерального прокурора України від 15 вересня 2014 року № 2 гн, відповідно до положень якого основними критеріями оцінки кадрової роботи є: укомплектування колективів прокуратур, їх структурних підрозділів кваліфікованими, сумлінними працівниками, прозорість і справедливість у доборі, розстановці та переміщенні кадрів, стабільність кадрового складу, забезпечення раціонального співвідношення молодих і досвідчених працівників, належного рівня службової та трудової дисципліни (п. 32). При цьому в оцінці діяльності прокурорів і слідчих визначальними критеріями слід вважати: кваліфікованість, компетентність, досвідченість, відданість справі, ініціативність, особистий внесок у підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності, принциповість та неупередженість у вирішенні службових питань, уміння протистояти незаконному впливу, непримиренність до будь-яких порушень закону, дотримання морально-етичних норм (п. 33) [348].

За словами В.М. Панова, з яким ми погоджуємося, до етапів (стадій) кадрового забезпечення органів прокуратури слід віднести:

1) підготовку кадрів;

2) аналіз потреби в кадрах, їх відбір, призначення та розстановка;

3) внутрішня робота з кадрами, яка включає підвищення професійності кадрів, їх виховання та стимулювання, переміщення (службове зростання);

4) облік кадрів та ведення кадрового діловодства [349, с. 48].

При цьому реалізація кадрової політики в органах прокуратури повинна бути спрямована насамперед на:

1) аналіз зовнішніх та внутрішніх чинників, які впливають на кадрове забезпечення прокуратури;

2) розробку кадрової політики в органах прокуратури як складової частини державної кадрової політики;

3) визначення чисельності та кваліфікаційної структури кадрів з урахуванням прогнозів перспективи розвитку прокуратури;

4) розробку професійно-кваліфікаційних моделей (вимог до кадрів за посадами, професіями) прокурорсько-слідчих працівників.

Таким чином, до основних напрямів кадрового забезпечення органів прокуратури слід віднести:

1) залучення персоналу до семінарів та конференцій, які проводяться слідчо-оперативними працівниками зі стажем роботи в правоохоронній сфері не менш як 7 років;

2) постійна ротація особового складу в межах певного відомства (не менше як 1 раз на 3 роки);

3) проведення соціально-психологічних тренінгів з особовим складом;

4) систематизація методичних рекомендацій чи концепцій щодо професійної підготовки персоналу;

5) удосконалення навчальних планів, робочих та тематичних програм з професійної підготовки персоналу;

6) підвищення рівня фінансування навчально-методичної роботи;

7) проведення опитувань особового складу із врахуванням його побажань щодо професійної підготовки;

8) забезпечення належного рівня обміну досвідом з працівниками інших правоохоронних органів.

Ми вважаємо, що врахування зазначених пропозицій під час удосконалення кадрового забезпечення діяльності органів прокуратури України дозволить значно оптимізувати кадрові процеси та сприятиме формуванню високого рівня професіоналізму прокурорських працівників.

VII. Науково-методичне забезпечення діяльності органів прокуратури. Даний напрям діяльності сприяє дотриманню принципу закон-

ності в роботі самої прокуратури та гармонізації її діяльності із існуючою системою державного управління та актуальними потребами суспільного розвитку.

Нормативно-правовим актом, який регламентує порядок методичного забезпечення діяльності органів прокуратури, є наказ Генеральної прокуратури України від 26 грудня 2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» [327]. Він визначає, що одним із важливих завдань структурних підрозділів апаратів є розробка методичних рекомендацій та поширення позитивного досвіду з різних напрямків діяльності прокуратури. Цей документ також закріплює положення, що організація роботи в даному напрямку в центральному апараті покладається на науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України та відділ організації науково-методичної роботи Головного управління організаційного і правового забезпечення, а в самостійних структурних підрозділах – на організаційно-методичні відділи.

Відповідно ж до Положення про Головне управління організаційного та правового забезпечення Генеральної прокуратури України в його структурі діє відділ організації науково-методичної роботи, на який покладено обов'язок щодо виконання наступних завдань:

– створення спільно з іншими підрозділами Генеральної прокуратури системи методичного забезпечення прокурорського нагляду, своєчасного оновлення методичних документів;

– координація роботи структурних підрозділів Генеральної прокуратури, Національної академії прокуратури з розробки методичних посібників, рекомендацій, інформаційних листів про позитивний досвід роботи підрозділів прокуратури та впровадження їх у практичну діяльність;

– вивчення та опрацювання складених прокуратурами обласного рівня документів методичного характеру, ознайомлення з ними відповідних галузевих підрозділів;

– розробка єдиних стандартів підготовки методичних документів, які виносяться на розгляд науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі; надання консультаційної допомоги структурним під-

розділам центрального апарату при організації та здійсненні методичної роботи.

– створення єдиної системи обліку методичних документів, схвалених науково-методичними радами Генеральної прокуратури та обласних прокуратур;

– координація діяльності та надання консультативної допомоги науково-методичним радам прокуратур обласного рівня;

– організація та проведення семінарів для відповідальних секретарів науково-методичних рад при прокуратурах областей, участь у методичних заходах [350].

Звичайно, що основна робота відділу організації науково-методичної роботи спрямована на «зовнішні» практичні аспекти діяльності органів прокуратури, що пов'язані із здійсненням наочної діяльності, захисту прав і свобод громадян, проте питання кадрової роботи та її методичного забезпечення також можуть досліджуватися цим підрозділом у взаємодії з іншими суб'єктами. До того ж управління правового та організаційного забезпечення проводить узагальнення методичного забезпечення різних аспектів діяльності прокуратури України та розповсюджує позитивний досвід практичної роботи [351, с. 252].

На думку В.І. Бабенко, удосконаленню методичного забезпечення може сприяти: 1) підготовка методичних рекомендацій на основі кооперації ряду обласних і прирівняних до них прокуратур; 2) проведення занять у формі семінарів по обміну досвідом роботи; 3) надсилання завдань нижчестоящим прокурорам на відпрацьовування конкретних методичних питань, по яких вони відчувають труднощі; 4) підготовка слухачами, що навчаються в інститутах підвищення кваліфікації Національної академії прокуратури України, випускних робіт (рефератів) з відповідних питань з наступною їхньою переробкою в методичні рекомендації; 5) стажування в обласних і прирівняних до них прокуратурах з підготовкою підсумкової методичної розробки [352, с. 184]. Ми погоджуємось з твердженням автора і вважаємо, що відповідні напрямки необхідно застосувати і в процесі удосконалення організаційної і кадрової роботи в органах прокуратури.

VIII. Покращення матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури. Матеріально-технічне забезпечення завжди було однією з умов, яка гарантувала єдність і централізованість прокуратури, її незалежність від інших державних органів, та у поєднанні із відповідним кадровим забезпеченням, чіткою організацією роботи й ефективним управлінням було й залишається запорукою результативної діяльності. При цьому матеріально-технічне забезпечення органів прокуратури, зміст якого випливає із мети – наділення органів прокуратури відповідними матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання функцій прокуратури, становить собою систему фінансових відносин, окреслену державними та відомчими нормативними правовими актами [353, с. 163-164].

В Законі України «Про прокуратуру» матеріально-технічному забезпеченню органів прокуратури відведено ст. 52, відповідно до якої матеріально-технічними засобами органи прокуратури забезпечуються за рахунок державного бюджету України у централізованому порядку, що визначається Президентом України.

Окремі питання матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури розкрито в нормативно-правових актах суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, відповідно до розпорядження Президента України «Про фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів прокуратури України» [354] органи прокуратури забезпечуються транспортними засобами, штатними одиницями, житлом, форменним одягом тощо.

Окремо можна зупинитися на постановах Кабінету Міністрів України, якими можуть вирішуватись питання матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури та її працівників, а також інші питання, що торкаються створення належної інфраструктури для нормального функціонування прокурорської системи. Такий характер, зокрема, носить низка постанов Кабміну щодо встановлення надбавок до посадових окладів за особливий характер роботи та інтенсивність праці працівників прокуратури, за класні чини, забезпечення форменим одягом тощо [355, с. 42].

Таким чином, під матеріально-технічним забезпеченням органів прокуратури слід розуміти систему соціально-економічних заходів, що виникають між органами прокуратури, органами влади, підприємствами, організаціями та фізичними особами з метою гарантування, забезпечення та реалізації матеріальних потреб.

4.3 Шляхи оптимізації організації та функціонування Служби безпеки України

В умовах активізації євроінтеграційного процесу в Україні висуваються якісно нові вимоги до організації та функціонування системи правоохоронних органів у відповідності до європейських стандартів та моделей. Особливо актуальним є реформування Служби безпеки України (далі – СБУ) як органу зі специфічним адміністративно-правовим статусом, обумовленим її призначенням, державною та суспільною значущістю.

Більш того, на сьогодні питання національної та державної безпеки в Україні стоїть доволі гостро, зважаючи на наявний стан політико-правової та соціально-економічної нестабільності в країні, загрозу втрати територіальної цілісності, прояви тероризму та сепаратизму, високий рівень ймовірності розгортання військових конфліктів тощо. Дана ситуація вимагає комплексного й поміркованого управлінського підходу з боку всіх владних структур і, передусім, від СБ України, від ефективності управління та практичної діяльності якої напряму залежить якість досягнення поставленої мети – забезпечення державної безпеки України, що відповідно до чинного законодавства передбачає захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [356].

Незважаючи на численні спроби удосконалення нормативного, інформаційного, кадрового забезпечення СБ України, форм і методів її

роботи, починаючи з часів проголошення незалежності України, низка проблем залишаються невирішеними. Тому досягнення та утримання належного рівня ефективності діяльності СБ України та управління нею, на якому постійно наголошує громадськість та європейська спільнота, визначають необхідність оптимізації організації та функціонування СБ України в сучасних умовах.

Варто відмітити, що питання організації та функціонування служби безпеки знаходить висвітлення в наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.Ф. Бєлова, Є.Ю. Захарова, В.Ю. Кобринського, А.Т. Комзюка, О.П. Коренєва, В.В. Крутова, В.А. Ліпкана, Н.П. Матюхіної, В.М. Плішкіна, В.Г. Пилипчука, Г.П. Ситника, Ю.С. Шемшученка та ін. [357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365 тощо]. Проте шляхи оптимізації організації та функціонування СБ України досліджені фрагментарно, а під впливом тенденцій сучасності виникає необхідність переосмислення та вдосконалення запропонованих заходів і реформ, а також розробки кардинально нових підходів до вирішення поставленої задачі.

Результативність та успішність розробки та реалізації шляхів оптимізації організації та функціонування СБ України вимагає в першу чергу чіткого бачення процесу оптимізації й розуміння його сутності. Зазначимо, що в загальному значенні термін «оптимальний» означає той, який найбільше відповідає певним умовам, вимогам, найкращий із можливих [356, с.732]. Відповідно поняття «оптимізація» використовується для позначення процесу приведення керованого об'єкту в найкращий стан, надання найвигідніших характеристик, пошуку та вибору найкращого із можливих варіантів при заданих вимогах і обмеженнях для досягнення його максимальної ефективності шляхом впливу на параметри управління [254; 366; 367; 255; 368].

Виходячи з вищесказаного, формулювання задачі оптимізації передбачає розробку певної моделі, встановлення дієвих критеріїв та параметрів, обмежень зовнішнього та внутрішнього характеру, у т.ч. врахування повноти та достовірності одержуваної інформації, дефіциту часу для її аналізу та оцінювання тощо. При цьому І.О. Кульчій розглядає оптимізацію як безпосередньо процес прийняття того чи іншого

рішення щодо вдосконалення структури чи компоненту системи державних органів, зміни їх діяльності через зняття або встановлення обмежень, взаємний вплив і взаємодію [369, с. 17]. На думку О.М. Соловей, оптимізація є специфічним видом діяльності, спрямованої на виявлення та вибір різних методів або варіантів визначення ступеня відповідності поставленим цілям, побудову та організацію відповідної структури [370, с. 49]. Крім того, як слушно підкреслює М.К. Якимчук, така діяльність пов'язана, як правило, зі зміною функціонального навантаження й розподілу функцій, складу системи, кількості рівнів управління тощо [371, с. 281].

У результаті узагальнення та аналізу розглянутих підходів, пропонуємо під оптимізацією організації та функціонування СБ України розуміти процес і відповідний комплекс дій щодо забезпечення максимально можливої ефективності діяльності СБ України за наявних внутрішніх і зовнішніх політико-правових та соціально-економічних умов, а також встановлених вимог ЄС на шляху євроінтеграції за допомогою пошуку та вибору найбільш дієвих з альтернативних варіантів: управління, організаційної структури, розподілу функцій і компетенцій (всередині СБ України та загалом серед правоохоронних органів), взаємодії між підрозділами СБ України, правоохоронними та іншими органами державної влади, формування та розвитку нормативного та інших видів забезпечення тощо.

Досліджуючи питання шляхів оптимізації організації та функціонування СБ України, варто проаналізувати основні проблеми та недоліки в даній сфері.

Однією з нагальних проблем є питання подвійного правового статусу СБ України, яка на сьогодні є одночасно спецслужбою та правоохоронним органом. Цілком погоджуємося з Є.Ю. Захаровим стосовно того, що потрібно позбавлятися від статусу правоохоронного органу, позиціонуючи СБ України як спецслужбу й передаючи її функції правоохоронного органу – дізнання, слідства тощо – іншим правоохоронним органам [372]. Так, згідно Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1402 єдине завдання служб внутрішньої безпеки має полягати саме в забезпеченні національної безпеки [373]. Нато-

мість, існує суттєва невідповідність із Рекомендацією ПАРЄ №1402 стосовно здійснення СБ України досудового розслідування, вжиття правоохоронних силових заходів, затримання й арешту, тобто здійснення функцій, невластивих спецслужбам демократичної держави.

Тому з урахуванням європейських стандартів, прописаних у Рекомендаціях ПАРЄ № 1402 (1999), 1713 (2005) та 1743 (2005), функціями і повноваженнями, які підлягають перерозподілу (до внесення відповідних змін до законодавства України, відвернення певних загроз національній безпеці, сталих позитивних змін в економічній сфері) з іншими правоохоронними органами та спецслужбами України мають бути наступні:

- участь у попередженні економічних збитків державі в обсягах, які не завдають шкоди державній безпеці України;

- участь у протидії корупційним проявам, які посягають на соціально-економічні інтереси держави та права громадян, але не створюють загрозу національним інтересам України;

- участь у недопущенні створення організованих злочинних угруповань; виявленні, розслідуванні, попередженні та припиненні правопорушень, вчинюваних їх учасниками;

- участь у запобіганні легалізації (відмиванню) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом, використанні суб'єктів підприємницької діяльності для реалізації злочинних намірів;

- участь у попередженні, виявленні та припиненні контрабандної діяльності на каналі зовнішньоекономічних зв'язків з боку злочинних угруповань, метою яких є переміщення через митний кордон України товарів у великих розмірах;

- участь у здійсненні державної регуляторної політики у сфері голографічного захисту;

- провадження досудового слідства у кримінальних справах, крім злочинів проти основ національної безпеки, тероризму, злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку [374].

Зокрема, як слушно зазначає М.В. Грек, з метою розмежування функцій СБ України та інших правоохоронних органів щодо досудового слідства доцільно скасувати так званий інститут альтернативної підслі-

дності злочинів і внести відповідні зміни до чинного кримінально-процесуального законодавства України, чітко визначивши компетенцію органів досудового слідства СБ України, прокуратури, МВС України та податкової міліції [375, с. 154]. Проблемним аспектом у рамках адаптації вітчизняних державних інститутів стандартам ЄС залишається діяльність Управління військової контррозвідки Департаменту контррозвідки СБ України, яка всупереч Рекомендаціям ПАРЄ, функціонує в збройних формуваннях України і підпорядковується Голові СБ України.

Також не можна не погодитися з О.І. Ткач, що діяльність спецслужб зазвичай полягає у контррозвідувальній протидії розвідувальній діяльності, боротьбі з організованими з-за кордону антидержавними проявами, різного роду рухами, що мають антиконституційну спрямованість, тобто у здійсненні специфічних функцій, які значно відрізняються від функцій міліції. Через це повноваження спецслужб мають бути специфічними, їм не повинні надаватися такі міліцейські функції, як здійснення оперативно – розшукових заходів, можливість проводити затримання, допити та інші (котрі мають каральний характер), інакше це може призвести до надмірної концентрації повноважень в одному потужному органі, подібному до радянського КДБ [376, с. 123]. Тобто одним із суттєвих функціональних недоліків організації діяльності Служби безпеки України є проведення нею оперативно-розшукової діяльності, затримання підозрюваних, ізоляція їх у місцях тимчасового утримання (фактично – аналогах СІЗО), здійснення обшуків, допитів і т. п. в рамках досудового розслідування.

Варто звернути особливу увагу на проблему дублювання завдань і функцій СБ України, інших правоохоронних органів та спеціальних служб, зокрема, наступних: контррозвідувальна діяльність, боротьба з тероризмом та корупцією. Зокрема, на думку В. Підболячного, зараз спостерігається певне дублювання роботи правоохоронних органів у боротьбі з корупцією, тому є сенс у чіткому розмежуванні функцій, оскільки Служба безпеки України є правоохоронним органом спеціального призначення. Автор вважає необхідним зосередити зусилля на викритті і припиненні корупційних проявів серед посадовців центральних та місцевих органів влади, посадових осіб суду, керівного

складу правоохоронних і контролюючих органів. Тобто Служба безпеки України пропонує, щоб її наділили повноваженнями боротьби з корупційними проявами серед чиновників вищого рангу, серед керівного складу правоохоронних та контролюючих органів, а також боротьбі з корупцією у судовому корпусі [377].

У цьому є контексті Д.Г Заброда стверджує, що відсутність належного нормативного закріплення розподілу повноважень різних суб'єктів боротьби з корупцією призводить до паралельного виконання ними завдань щодо виявлення, припинення та розкриття корупційних діянь, значного збільшення витрат матеріальних та інших ресурсів, а також у деяких випадках до порушення норм процесуального законодавства. Зокрема, як деталізує автор, як органи МВС, так і органи СБ України виконують наступні подібні функції: проводять розвідувально-пошукові заходи, спрямовані на збір зведень про організовану злочинну діяльність і корупцію, про злочинні співтовариства і з цими цілями організують оперативне проникнення в її структури; створюють банки інформації, аналізують діяльність злочинних співтовариств, у тому числі й тих, що мають корумповані зв'язки; ведуть оперативну перевірку учасників і лідерів злочинних організацій; забезпечують викриття корумпованих осіб в органах влади і управління; здійснюють збір інформації і заходи щодо протидії проникненню організованих злочинних угруповань закордонних країн на територію України; здійснюють постійний збір інформації про всіх кримінально-активних осіб, здатних організувати злочинні групи, здійснити підкуп посадових осіб в органах влади і управління; проводять комплексні оперативно-профілактичні операції; надають допомогу правоохоронним органам закордонних країн відповідно до двосторонніх і багатосторонніх міжнародних угод тощо [378, с. 11].

Слушною вважаємо і пропозицію О.Ф. Бєлова та О.В. Литвиненко щодо визначення статусу СБ України як спеціально уповноваженого органу державної влади у сфері забезпечення державної безпеки та надання їй повноваження здійснювати координацію дій інших суб'єктів під час практичної діяльності щодо виконання завдань у цій сфері. Як стверджують автори, законодавче покладання

координаційної функції у сфері державної безпеки на СБ України, створення чітких і дієвих процедур її реалізації дозволить суттєво підвищити ефективність функціонування українських органів сектору безпеки, насамперед служб внутрішньої безпеки, розвідувальних органів, поліції і жандармерії, із відвернення та нейтралізації актуальних і потенційних загроз національній безпеці [379, с. 104]. Аналогічно С.В. Суслін та В.І. Олійник, зважаючи на те, що СБ України виконує найбільший у порівнянні з іншими суб'єктами обсяг завдань щодо безпосередньої протидії загрозам державній безпеці, вважають, що надання координаційної функції СБ України сприятиме підвищенню стійкості системи забезпечення державної безпеки в Україні та її здатності оперативно та дієво реагувати на нові загрози та виклики [380, с. 298]. Дана ідея має місце і в дослідженнях інших вчених [381, с. 50; 382, с. 13].

На нашу думку, на ряду з покладанням координаційної функції на СБ України у сфері безпосередньої протидії загрозам державній безпеці, мають бути передбачені дієві форми, методи та способи взаємодії СБ України та інших правоохоронних органів. Натомість, І. Семешко акцентує увагу на тому, що в європейських країнах відбувається максимальне розмежування функцій правоохоронних органів, а функції спецслужб не перетинаються і розділяються за діяльністю, тобто внутрішня та зовнішня діяльність. Проте, окрім розмежування повноважень правоохоронних органів, на думку автора, важливо створити трирівневу систему контролю, в якій перший рівень контролю надається виконавчим органам влади, другий – законодавчій гілці влади і третім займається громадянське суспільство [383].

Отже, як бачимо, не менш важливою проблемою організації та функціонування Служби безпеки України є створення дієвих механізмів контролю за діяльністю СБ України. Як зазначає Є.Ю, Захаров, відповідно до законодавства СБ України має подавати щорічний звіт про свою діяльність до профільного парламентського комітету з питань оборони та національної безпеки, але ці звіти ніколи не були публічними, громадськості невідома реакція парламентарів на них, через що автор наголошує на доцільності публікації принаймні відкритої частини звітів, яка не складає державної таємниці, а також матеріалів обгово-

рення діяльності СБ України в Верховній Раді, звіту СБ України, який спрямовується Президенту України [372].

Важливе значення в контексті контролю за діяльністю СБ України, на наш погляд, має діяльність Громадської Ради при СБ України, основним завданням якої є здійснення заходів щодо здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю СБ України, громадської експертизи проектів нормативно-правових актів з питань реформування сектору безпеки та забезпечення прав людини в оперативній діяльності [384].

Досліджуючи проблеми та шляхи оптимізації організації та функціонування СБ України, варто звернути увагу й на питання оптимізації структури даної служби, яка на сьогодні складається з: Центрального управління СБ України, підпорядкованих йому регіональних органів, органів військової контррозвідки, Антитерористичного центру, навчальних, наукових, науково-дослідних та інших закладів і установ СБ України, у т.ч. Колегії СБ України та Громадської Ради при СБ України.

У свою чергу, до складу Центрального управління Служби безпеки України входять Апарат Голови та наступні функціональні підрозділи:

- контррозвідки;
- захисту національної державності;
- контррозвідувального захисту інтересів держави в сфері економічної безпеки;
- контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки;
- охорони державної таємниці та ліцензування;
- боротьби з корупцією та організованою злочинністю;
- боротьби з тероризмом, захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів;
- оперативно-технічних заходів;
- оперативного документування;
- слідчий;

- інформаційно-аналітичного, кадрового, правового, господарського, фінансового, медичного та інших видів забезпечення оперативно-службової діяльності Служби безпеки України [385; 386; 387; 388].

Оскільки, як зазначалося вище, існує необхідність передачі «правоохоронних функцій» Служби безпеки України іншим органам, на наш погляд, виникає необхідність реорганізації деяких структурних підрозділів, зокрема, боротьби з організованою злочинністю, слідчого. Також неоптимальним є існування підрозділу боротьби з тероризмом та Антитерористичного центру тощо. Крім того, варто ліквідувати у структурі СБ України воєнну контррозвідку в процесі демілітаризації СБ України. На суперечливому питанні воєнізованого статусу СБ України наголошує також О.І. Ткач, стверджуючи, що в ході процесу європейської інтеграції повинна бути проведена девоєнізація СБ України, оскільки військова структура, якою є зараз СБ України, не відповідає вимогам сучасності, ускладнює процедуру контролю над нею і фактично є необов'язковою для виконання нею своїх завдань [376, с. 124].

На даній проблемі зупиняється і Н.П. Матюхіна, вважаючи, що демілітаризація СБ України в цілому це є загальною тенденцією дія розвитку спецслужб у різних країнах світу, хоча кожна країна вирішує це питання виходячи із власного бачення та потреб, створюючи власну модель спецслужби, яка забезпечує внутрішню безпеки держави. Головним аргументом на користь цього процесу дослідники Женевського центру демократичного контролю за збройними силами, вважають недопущення зловживань та політизації поліції та інших військових формувань [389, с. 67-68].

Слід відмітити, що деякі проблеми організації та функціонування сформульовано і зафіксовано на законодавчому рівні, зокрема, в Концепції реформування СБ України**,** а саме:

- підвищення ефективності протидії новим реальним і потенційним загрозам національній безпеці України у сфері державної безпеки, подальший розвиток сектору безпеки держави, в тому числі його складової – СБУ;

- більш цілеспрямована діяльність із забезпечення національної безпеки України у сфері державної безпеки шляхом уточнення компе-

тенції складових сектору безпеки, необхідністю уникнення дублювання низки завдань і функцій СБ України з іншими державними органами;

- зміни правових, організаційних та інших засад функціонування СБ України з урахуванням демократичних перетворень у суспільстві, інтеграції України в європейський та євроатлантичний економічний, політичний і безпековий простір;

- подальший розвиток системи організації та управління оперативно-службовою діяльністю СБ України, її організаційної структури, кадрового забезпечення, соціального та правового захисту особового складу, бюджетної політики у сфері забезпечення державної безпеки України **[**390**]**. Проте, на нашу думку, важливою проблемою є й кадрова складова оскільки актуальними залишаються питання вдосконалення процедур, форм і методів підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів, їх добору та розстановки. Не відповідає реаліям сьогодення й існуючий механізм, якість і рівень матеріального та соціального забезпечення співробітників СБ України тощо.

У той же час Концепція реформування СБ України визначає й основні шляхи реформування служби відповідно до пріоритетів національних інтересів України, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» і Стратегією національної безпеки України з метою створення ефективної, динамічної та гнучкої в управлінні, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, приведення завдань, функцій і напрямів її діяльності у відповідність із сучасними потребами забезпечення національної безпеки у сфері державної безпеки, захисту людини і громадянина, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у контексті реалізації державної політики національної безпеки та інтегрування в європейські безпекові структури **[**390**]**.

Серед безпосередніх шляхів реформування СБ України варто звернути увагу на наступні:

- удосконалення системи стратегічного планування, періодичного проведення заходів Комплексного огляду у Службі безпеки України як складовій сектору безпеки України;

- чітке визначення пріоритетів діяльності регіональних органів;

- надання пріоритету співробітництву з громадянами та іншими особами, в тому числі на договірних засадах, та здійснення їх правового і соціального захисту;

- упровадження нових форм і методів роботи з інформацією, захисту телекомунікаційної мережі та системи електронного документообігу;

- надання пріоритету попередженню правопорушень, виявленню негативних тенденцій з метою своєчасного запобігання протиправним посяганням на національну безпеку України;

- визначення критеріїв оцінки результативності діяльності СБ України, у тому числі відкритих для громадськості;

- організаційно-правове вдосконалення системи протидії спеціальним інформаційним операціям і впливам, проявам комп'ютерної злочинності та комп'ютерного тероризму, незаконному обігу і використанню технічних засобів негласного отримання інформації;

- організація і вдосконалення правового регулювання діяльності підрозділу спеціального призначення СБ України як основного підрозділу в державі із силового припинення терористичних актів;

- визначення на законодавчому рівні завдань і функцій СБ України із забезпечення захисту закордонних дипломатичних установ України від терористичних посягань;

- реформування системи ресурсного забезпечення реалізації покладених законодавством України на СБ України;

- оптимізація системи контррозвідувального супроводження реалізації пріоритетних програм у сфері економіки, оборони, захисту передових науково-технічних розробок;

- удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності СБ України, відповідного термінологічного та понятійного апарату його адаптації до законодавства ЄС;

- внесення в установленому порядку пропозицій щодо визначення підслідності кримінальних справ слідчих органів СБ України та розмежування підслідності зі слідчими органами інших правоохоронних органів України;

- розроблення і реалізація програм фундаментальних та прикладних досліджень з актуальних проблем забезпечення національної безпеки у сфері державної безпеки і розробки спеціальної техніки;

- активізація співробітництва з питань наукової та науково-технічної діяльності щодо забезпечення національної безпеки України у сфері державної безпеки та підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації з науковими установами Національної академії наук України, галузевих академій наук та науковими установами, що перебувають у сфері управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

- запровадити механізм збільшення питомої ваги цивільного персоналу в СБ України та комплектування посад висококваліфікованими цивільними фахівцями;

- удосконалити механізм стимулювання особового складу до сумлінного та високопрофесійного виконання завдань із забезпечення національної безпеки України у сфері державної безпеки;

- запровадити у СБ України систему стратегічного планування щодо розроблення середньострокових і довгострокових комплексних програм матеріально-технічного забезпечення та державних цільових програм створення спеціальних технічних засобів і спеціальної техніки та ін. **[**390**]**.

Проте вважаємо, що дані заходи є більш декларативними й на практиці не були реалізовані й досі в належному обсязі. Підтвердженням цього є й дані Комплексного огляду СБ України як складової сектору безпеки України, результатом якого є пропозиції щодо широкоформатного реформування структур безпеки України у чотири етапи, підсумком яких має стати модель СБ України сучасного зразка та пропозиції щодо шляхів її реалізації. При чому підсумкові документи Комплексного огляду мають бути відкриті для громадськості [374].

Так, запропоновані наступні шляхи вдосконалення організації та функціонування СБУ:

- законодавчо врегулювати всю сукупність питань державної політики у сфері забезпечення державної безпеки, наприклад у Законі «Про державну безпеку України»;

- комплексне забезпечення життєдіяльності складових частин системи (кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне забезпечення; підготовка сил і засобів системи до їх застосування згідно з призначенням);

- створення відкритих для громадськості критеріїв оцінки результативності дій, витрат на проведення заходів щодо гарантування державної безпеки;

- посилення попереджувально-прогностичної функції системи забезпечення державної безпеки, яка передбачає визначення національних інтересів та їх пріоритетів;

- запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізаційних чинників на національні інтереси; локалізацію, деескалацію та припинення конфліктів;

- ліквідацію наслідків конфліктів або впливу дестабілізаційних чинників;

- законодавче визначення спеціального правового статусу СБ України та її співробітників, зокрема вимог до кандидатури на посаду Голови СБ України, терміну перебування на цій посаді, вичерпного переліку обставин, за яких він може бути звільнений;

- підвищення ефективності контррозвідувального захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного, інформаційного й оборонного потенціалу України, прав і свобод громадян України від розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав;

- удосконалення системної побудови СБ України шляхом уточнення її завдань і функцій, розподілу виконавських та організаційно-методичних функцій, скорочення проміжних управлінських ланок;

- удосконалення форм демократичного цивільного контролю за діяльністю СБ України та ін. [374].

Проте, серед наведених вище напрямків реформування нічого не сказано про розробку нового проекту Закону «Про Службу безпеки України», із доцільністю прийняття якого ми цілком погоджуємося. Так, у законопроекті враховано більшість вимог правового регулювання діяльності спеціальних служб іноземних країн, зокрема держав-членів ЄС, а також зауваження і рекомендації Громадської ради при СБ України. До основних принципів діяльності СБ України було додано положення про захист демократичних цінностей, співпрацю з громадянами та об'єднаннями громадян і неурядовими організаціями, відкритість для демократичного цивільного контролю.

Важливо, що в проекті пропонується змінити статус служби і зробити її не правоохоронним органом спеціального призначення, яким вона є зараз, а «спеціально уповноваженим державним органом з питань забезпечення державної безпеки». Крім іншого, автори законопроекту пропонують встановити ряд вимог до претендентів на пост голови СБУ: вони повинні бути не молодше 35 років, мати вищу освіту, спеціальну підготовку, а також «досвід організаційно-управлінської діяльності у сфері національної безпеки» і не перебувати в політичній партії. Однією з ґрунтовних новацій документу є процес девоєнізації української спецслужби, що відповідає європейським стандартам і повністю враховує рекомендації ПАРЄ щодо реформування СБ України в контексті побудови демократичного суспільства [391].

Також цікаво звернути увагу і на Дорожню Карту Реформ на підтримку законодавчих пропозицій громадської ініціативи Реанімаційний Пакет Реформ, у якій узагальнено новації проекту Закону «Про державну службу України», і наведено конкретні шляхи оптимізації структури і функцій СБ України:

- ліквідувати усі регіональні управління СБУ;
- відмовитись від функції досудового розслідування і ліквідувати відповідні підрозділи (вимога ПАРЄ);
- відмовитись від адміністративних повноважень;
- відмовитись від «радянського» повноваження мати інформаторів на посадах у великих підприємствах, установах, організаціях;

- залишити в СБ України лише дві функції – контррозвідувальну діяльність і протидію тероризму;

- кардинально скоротити особовий склад СБ України (наразі 33500, натомість, у німецькій Службі працює лише 2700 осіб тоді, як у ФРН майже вдвічі більша кількість населення);

- формувати особовий склад з цивільних державних службовців на конкурсній основі, окрім спеціального підрозділу;

- фіксування в законі рівня оплати праці службовців;

- перетворити Академію СБ України в Школу СБ України (на службу приймаються особи, які мають вищу освіту, пройшли 1-річну підготовку в Школі СБ України і успішно склали іспити у вигляді анонімного тестування);

- щорічно публікувати звіт про діяльність, в тому числі про кількість і місця проведених контррозвідувальних заходів (прослуховування тощо);

- об'єднати в одному законі три чинні закони – про СБ України, про структуру і чисельність СБ України і про контррозвідувальну діяльність [392].

Позитивним вважаємо і узгодження концепції цивільної місії радників ЄС щодо реформи сектора цивільної оборони України. Так, Верховна Рада України повинна підтримати законопроект про ратифікацію угоди між Україною та ЄС щодо статусу консультативної місії Євросоюзу з реформування сектора цивільної безпеки (КМЄС). Дана угода передбачає роботу в Україні місії ЄС, яка допомагатиме реформувати сектор безпеки країни. Представники Євросоюзу серед іншого будуть займатися моніторингом законодавства у сфері реформування сектору безпеки, підтримувати ці реформи шляхом проведення тренінгів та навчання персоналу органів державної влади. Передбачається, що до персонального складу КМЄС увійдуть близько 100 іноземних експертів в галузі правоохоронної діяльності, судочинства, захисту прав людини, а фінансування діяльності Місії буде здійснюватися за рахунок бюджету ЄС та добровільних внесків держав-членів (13,1 млн. євро на 2 роки) [393; 394].

Отже, узагальнюючи вищесказане, пропонуємо наступні основні шляхи оптимізації організації та функціонування СБУ:

1) оптимізація законодавчої бази, що регулює діяльність СБ України, у контексті євроінтеграції та реформ, що проводяться (прийняти проект закону про внесення змін до Закону України «Про СБУ» і привести у відповідність до нього інші закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, кримінально-процесуальне законодавство; об'єднати в новому Законі «Про СБУ» положення чинних законів про СБ України, про структуру і чисельність СБ України і про контррозвідувальну діяльність; прийняти спеціальний Закон України «Про державну безпеку України», у якому чітко розподілити функції та забезпечити взаємодію правоохоронних органів; затвердити Комплексну цільову програму реформування СБ України тощо);

2) оптимізація адміністративно-правового статусу СБ України (позбавити статусу правоохоронного органу й надати статусу спецслужби – спеціально уповноваженого державного органу з питань забезпечення державної безпеки; демілітаризувати СБ України, проводячи добір персоналу з цивільних осіб та ліквідуючи військові формування в структурі СБУ);

3) оптимізація розподілу функцій, компетенцій і повноважень СБ України в процесі загального узгодження функцій правоохоронних органів (відмовитися від функцій дізнання, досудового розслідування, оперативно-розшукової діяльності, протидії корупційним проявам, які посягають на соціально-економічні інтереси держави та права громадян, але не створюють загрозу національним інтересам України);

4) оптимізація організаційної структури СБ України (ліквідувати військові формування, підрозділ слідства, оперативно-розшукової діяльності, боротьби з корупцією, передати повноваження підрозділу боротьби з тероризмом Антитерористичному центру тощо);

5) оптимізація взаємодії СБ України з правоохоронними та іншими органами державної влади (покласти на СБ України координаційну функцію у сфері державної безпеки та передати непритаманні їй як спецслужбі функції іншим правоохоронним органам);

6) оптимізація методів і форм контролю за діяльністю СБ України (публічне представлення звітів СБ України про свою діяльність, зокрема, їх відкритої частини, посилення громадського контролю, створення спеціального комітету в Верховній Раді для контролю за спецслужбами згідно вимог ПАРЄ тощо);

7) оптимізація кадрового, матеріального-технічного, соціального, фінансового, інформаційного, науково-методологічного забезпечення діяльності СБ України (формувати особовий склад з цивільних державних службовців на конкурсній основі; скоротити особовий склад СБ України, застосовувати програмно-цільовий метод фінансування СБ України, закріпити законодавчо державні соціальні гарантії та рівень оплати праці та ін.).

4.4 Основні напрямки удосконалення правоохоронної діяльності органів фіскальної служби

Економічний розвиток країни та належний рівень добробуту населення об'єктивно неможливий без проведення ефективної державної податкової політики. Сьогоднішні економічні процеси в Україні, що супроводжуються бурхливим розвитком ринкової економіки та інтеграційними процесами до європейської спільноти, зумовлюють перегляд застарілого механізму функціонування системи оподаткування. Зважаючи, що від податкової політики держави залежить не тільки формування фінансових ресурсів держави, а й забезпечення зайнятості населення, створення сприятливого клімату для залучення інвестицій, розвиток соціальної інфраструктури регіонів і країни в цілому, стимулювання суб'єктів господарської діяльності до підвищення активності підприємницької діяльності та прозорості її ведення, проведення адміністративної реформи об'єктивно неможливе без трансформації спеціальних органів, уповноважених на здійснення податкового контролю в Україні. За останній час деякі заходи стосовно його вдосконалення були втілені у життя, проте процес реформації у сфері державної політики оподаткування все ще є незавершеним. З огляду на це, пи-

тання реформування системи контролюючих органів набувають особливої актуальності і повинні опрацьовуватися вже сьогодні. Данній проблемі присвячено значну кількість наукових досліджень [395, 396, 397, 398, 399, 400 тощо], проте, враховуючи тривалий час впровадження податкової реформи, наукові пошуки у цій сфері продовжуються.

Сталий економічний розвиток України потребує певних умов, і однією з таких умов є врегульована, стабільна, законодавчо прописана податкова політика. Оскільки Україна обрала євроінтеграційний курс, то зрозуміло, що її податкова система має відповідати європейським прагненням. Інакше не вдасться забезпечити належний рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та залучити в країну потенційних інвесторів. Інноваційний поступ та ефективна податкова система за сьогоднішніх умов не мають альтернатив. Створення прозорих правил ведення господарської діяльності та оподаткування, а також забезпечення єдиних справедливих підходів до всіх суб'єктів податкових правовідносин сприятиме укріпленню партнерських відносин між громадянами, суб'єктами господарювання, державою і міждержавними організаціями. Відтак, виникає необхідність удосконалення податкової системи за такими напрямами: підвищення ефективності системи адміністрування; вдосконалення законодавчого забезпечення податкової системи; детінізація економіки та боротьба з корупцією в системі адміністрування податків шляхом посилення кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків та корупцію у системі держаних органів влади. Вказане також має призвести до збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів, зростання прибутків підприємств та доходів громадян [401, с.319].

Реформування податкової системи України представляє собою тривалий, поетапний процес її трансформації. При цьому створення реально дієвого державного механізму процесу оподаткування полягає як у побудові оптимальної системи оподаткування в цілому шляхом зміни кількості державних податків та зборів, порядку їх обчислення, нарахування та порядку їх сплати тощо, так, і зокрема, у розбудові ефективної взаємодії системи контролюючих органів, яка була б здат-

на належним чином охороняти, захищати та забезпечувати фіскальний процес. Насамперед це стосується діяльності органів державної фіскальної служби, які нині переживають стадію оновлення.

Вітчизняний досвід оподаткування свідчить, що твердження про успішне податкове регулювання економічної активності шляхом лише маніпулювання ставками податків, запровадженням пільг та інших такого роду заходів не є абсолютно достовірним. Так само не можна очікувати підвищення фіскальної ефективності перерозподільних механізмів оподаткування, покладаючись лише на внутрішні складові (елементи) окремих податків.

Податки – це насамперед система фінансово-правових відносин між державою, громадянами та підприємствами. Їх відмінність від інших розподільчих відносин, на наш погляд, лише в тому, що податкові «взаємини» являють собою односторонній рух вартості, а тому більш жорстко регламентуються державою. Досягнути максимального регулюючого та фіскального ефекту лише за рахунок внутрішніх елементів податків неможливо. Навіть найдосконаліші в економіко-правовому плані податки дуже часто не будуть ефективними за відсутності системи належного контролю з боку держави за їх нарахуванням та сплатою. Крім того, доведено, що чим нижчою є правосвідомість суб'єктів податкових правовідносин, тим важливішою є роль податкового контролю. З іншого боку, хоча податковий контроль і є важливим елементом податкової системи, але його роль в ефективності цієї системи не варто переоцінювати. Адже ефективний контроль при неефективній системі оподаткування матиме обмежену дію, що призведе до посилення його фіскальної функції та загрожує перерости у державний каральний механізм [402, с. 24-25].

Виходячи з цього, для дослідження особливостей функціонування та удосконалення діяльності правоохоронних органів державного контролю, необхідно коротко зупинитись на основних проблемах Української моделі оподаткування.

Сучасний стан вітчизняної податкової системи залишається однією з найменш сприятливих, як для ведення та розвитку бізнесу, так і для повсякденного життя населення. Характеризуючи чинну податкову

систему України, вітчизняні та зарубіжні науковці та практики виділяють наступні її недоліки:

1) значна складність та суперечливість податкової політики;

2) структура податків не є оптимальною;

3) однією з особливостей системи оподаткування України є великий перелік податкових пільг;

4) податки в Україні виконують переважно фіскальну функцію;

5) складна, неоднорідна та нестабільна нормативно-правова база оподаткування, а також неузгодженість та суперечливість окремих законодавчих норм;

6) витрати на адміністрування окремих податків є значними порівняно з доходами бюджету, що формуються за рахунок їх справлянн;

7) зростання податкового «тягаря» та заплутаність податкового законодавства сприяє ухиленню від оподаткування та розширенню тіньового сектора економіки;

8) непрозорість податкового регулювання;

9) Діяльність Міністерства Фінансів, Державної податкової служби, Держмитслужби щодо реалізації державної податкової політики є недостатньо узгодженою і ефективною внаслідок недосконалого правового регулювання їх взаємовідносин;

10) корумпованість і каральний зміст податкових відносин [403, с. 121].

Такі негативні фактори знаходять свій вираз у статистичних даних. Наприклад, за оцінками Світового банку у рейтингу податкових систем «Paying Taxes» Україна у 2012 році посіла 181 місце зі 183 досліджуваних країн за простотою сплати податків. Гірша ситуація лише в Білорусії та Центральноафриканській Республіці (див табл. 1).

При розрахунку рейтингу до уваги бралися індикатори, кожен з яких має однаково важливе значення: реєстрація підприємств, отримання дозволів на будівництво, реєстрація власності, кредитування, захист інвесторів, оподаткування, міжнародна торгівля, забезпечення контрактів, ліквідація підприємств [404, с. 232].

Таблиця 1 [405]

Рейтинг податкових систем деяких країн світу

Країна	Місце серед 183 країн			
	Простота податкової системи	Кількість податків	Час на податковий облік	Загальна податкова ставка
Вірменія	159	156	169	94
Білорусія	183	181	178	173
Бразилія	152	33	183	168
Канада	10	15	34	37
Китай	114	9	154	158
Грузія	61	60	152	10
Німеччина	88	53	84	128
Індія	164	167	104	157
Японія	112	43	143	130
Казахстан	39	24	115	38
Молдова	106	152	95	44
Росія	105	35	132	123
ПАР	24	24	75	43
Таджикистан	165	163	90	175
Україна	181	183	174	149
Сінгапур	4	6	15	28
Мальдівська Республіка	1	2	1	3
ЦАР	182	163	166	179

Так, на податковий облік в Україні витрачалось приблизно 657 годин, що в 3,5 рази більше ніж у США. Показник загального податкового навантаження, що по суті є вартістю податків для платника, складає 55,5%, з яких 43,3% – на працю. В результаті надмірного податкового тиску багато суб'єктів підприємницької діяльності йдуть в тінь. За

деякими оцінками економістів тіньовий сектор економіки України складає понад 50% ВВП і більше [406, с. 214].

За два роки, що минули з часу складеного Світовим банком рейтингу податкових систем, здійснено ряд заходів з модернізації органів державної фіскальної служби, зокрема, у напрямках поліпшення інформаційно-аналітичного забезпечення бізнес-процесів, та покращення обслуговування платників податків під час прийому податкової звітності.

Слід відмітити, що на даний час дійсно досягнуто якісне поліпшення технології реєстрації, що дозволить надалі підняти рейтинг України в порівнянні з іншими країнами світу щодо формування умов для розвитку бізнесу. Податкова система в Україні останнім часом зазнає постійних змін. Після об'єднання Державної податкової служби та Державної митної служби в Міністерство доходів і зборів України [407], з січня поточного року набрали чинності ряд законів України, спрямованих на покращення умов ведення бізнесу в Україні, зокрема спрощення процедур реєстрації платників податків, забезпечення вільного і безоплатного доступу суб'єктів господарювання до інформації з державних реєстрів. Починаючи з 1 січня 2014 року, встановлено право суб'єктів господарювання подавати заяви на добровільну реєстрацію платником податку на додану вартість та єдиного податку під час реєстрації державному реєстратору. У свою чергу державний реєстратор зобов'язаний передавати до контролюючих органів електронні копії цих заяв, виготовлені шляхом сканування, одночасно із відомостями з реєстраційної картки на проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи — підприємця.

Постановою Кабінету Міністрів від 21 травня 2014 р. № 236, створено новий орган – Державну фіскальну службу України. Як зазначила І. Столярик: «Створення Державної фіскальної служби України – це крок до утвердження в Україні легального бізнесу та запровадження європейської моделі фінансового контролю» [408]. Дійсно, з нею можна погодитись, адже позитивних змін зазнали підходи проведення контрольно-перевірочних заходів з боку податкових органів. Аналіз

цього законодавчого акту та інших актів змінених відповідно до його вимог дає можливість стверджувати, що зміни стосуються насамперед:

– скасування вимог обов'язкових донарахувань за наслідками перевірок, що одразу зменшує поле для можливих корупційних проявів між підприємствами і ревізорами;

– удосконалення процедури планування та використання ризикоорієнтованої системи відбору платників податків – об'єктів перевірки дозволили зменшити в більш ніж півтора рази кількість перевірок проти минулого року (в поточному році проведено 603 перевірки проти 936 у минулому році) [409].

– нова служба втратила законотворчу функцію. В порівнянні з Міністерством доходів і зборів України політична вага відомства стала меншою. Тепер пропозиції та рекомендації фахівців фіскальної служби мають узгоджуватися з Міністерством фінансів України, що як на нас теж є вагомим надбанням реформи органів оподаткування.

Важливим позитивним моментом є й те, що Закон України від 24.10.2013 № 657-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо обліку та реєстрації платників податків та удосконалення деяких положень» запровадив механізм оприлюднення на єдиному державному реєстраційному веб-порталі та офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної податкової, державної митної політики, а також державної політики з адміністрування єдиного внеску даних про реєстрацію суб'єктів господарювання платників єдиного податку; відміну свідоцтва платника єдиного податку та забезпечення права платників отримати витяги із реєстру платників єдиного податку в контролюючих органах [410].

Чимало змін в сфері оподаткування планує відбутися у 2015 році. Зокрема, було затверджено Концепцію реформування податкової системи України, якою передбачено створення на базі Державної фіскальної служби, Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України нового органу – Служби фінансових розслідувань. Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [411] контролю-

ючим органам в окремих випадках забороняється проводити документальні позапланові перевірки..

Ще одним доречним заходом у поліпшені обслуговування платників податків стало утворення нової юридичної особи публічного права – Інформаційно-довідкового департаменту ДФС, який став правонаступником Інформаційно-довідкового департаменту Міндоходів. У складі відповідного органу функціонує Акредитований центр сертифікації ключів (далі – АЦСК ІДД), метою діяльності якого є безкоштовне надання послуг електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП) органам державної влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям всіх форм власності, іншим суб'єктами господарської діяльності та фізичним особам.

Робота АЦСК ІДД забезпечується сучасним програмно-технічним комплексом у складі якого використовуються унікальні програмно-апаратні рішення, які забезпечують високий рівень надійності захисту інформації.

Ми вважаємо, що створення цього органу стало значним кроком на шляху вдосконалення системи державних фіскальних органів. У віці комп'ютеризації створення такої електронної системи документообігу значно спрощує процедуру спостереження за процесом оподаткування, адже не лише зменшує час їх проведення і дозволяє зекономити людські ресурси у державних податкових органах, а й виступає більш сприятливим для платників податків. В сьогоднішніх умовах розвинутих інформаційних технологій платники податків уміло користуються електронними сервісами. Серед них, такі як «Дізнайся більше про свого бізнес-партнера», «Реєстр платників ПДВ», «Інформаційно-довідковий ресурс», антикорупційний сервіс «Пульс», «Акредитований центр сертифікації ключів», «Електронна митниця», «Декларування онлайн», «Електронна звітність» тощо. За їх допомогою, платники податків мають змогу підготувати, заповнити та надіслати податкову звітність в електронному вигляді; переглядати дані про стан розрахунків з бюджетом та ін. В цьому році використовуючи даний сервіс платники податків в режимі он-лайн вже подали 9903 податкових звітів, тоді як за весь минулий рік, тільки 24 платника скористались такою можливіс-

тю [412]. Електронну система документообігу слід визнати позитивною й тому, що вона практично зводить нанівець людський корупційних фактор, що є доволі важливим з огляду на високий рівень корупції в Україні.

В той же час не можна не зазначити те, що повне зведення системи звітності до електронного документообігу, має і певні недоліки. Наприклад, значно зменшується рівень гарантій, що запит буде зафіксований та розглянутий належним чином уповноваженими посадовими особами. Ускладнюється й процедура виявленні службовців державних органів винуватих у порушенні прав платників податків, механізм притягнення їх до відповідальності. Отже, необхідно на законодавчому рівні доопрацювати це питання, удосконалити нормативну базу, яка б ставила заслін на шляху порушень та зловживань з боку державних службовців фіскальних органів, наприклад, розробити та запровадити оновлену, більш дієву процедуру швидкого реагування на скарги.

Вважаємо за необхідне також, окремо зупинитись на триваючий зараз жвавій дискусії стосовно введення мораторію на проведення перевірок суб'єктів господарювання, відповідно до якого органам і посадовим особам, уповноваженим здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності на два роки заборонити проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, крім перевірок за поданням суб'єктом господарювання до відповідного органу письмової заяви про проведення перевірки за його бажанням. На нашу думку, запровадження такого мораторію на перевірки малого і середнього бізнесу контролюючими органами стане новим стимулом для залучення інвестицій в українську економіку, що значно підвищить розвиток підприємництва. Більш того, це зменшить навантаження на органи державного фіскального контролю, що надасть змогу їм зосередити кадри на навчанні новим методам роботи, підвищенні професіоналізму, сконцентрувати ресурси на забезпеченні виконання численних податкових реформ.

У зв'язку з запроваджуваними в країні реформами Державна фіскальна служба України стала центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів

України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. Кабінет міністрів України, відповідно до розпорядження від 9 липня 2014 р. За № 630-р «Про утворення комісії з реорганізації Міністерства доходів і зборів» утворив Комісію з реорганізації доходів і зборів, на яку покладено забезпечення здійснення заходів пов'язаних з реорганізацією Міністерства доходів і зборів у шестимісячний термін. На сьогодні чинне законодавство, у зв'язку із перебудовою контролюючих органів сфери оподаткування, ще не оновлено до кінця. Багато чинних актів мають старі положення які не відповідають вже запровадженим реформам, що безперечно, теж є проблемою яку якнайшвидше потрібно вирішити.

Взагалі, вітчизняний досвід оподаткування свідчить, що твердження про успішне податкове регулювання економічної активності шляхом лише маніпулювання ставками податків, запровадженням пільг та іншими такого роду заходами не є абсолютно достовірним. Так само не можна очікувати підвищення фіскальної ефективності перерозподільних механізмів оподаткування, покладаючись лише на внутрішні складові (елементи) окремих податків (як би майстерно вони не були сконструйовані). Податки – це перш за все система фінансово-правових відносин між державою і громадянами та підприємствами [402, с. 17-18]. Їх відмінність від інших розподільчих відносин, на наш погляд, лише в тому, що податкові «взаємини» являють собою односторонній рух вартості, а тому більш жорстко регламентуються державою. Досягнути максимального регулюючого та фіскального ефекту лише за рахунок внутрішніх елементів податків неможливо. Навіть найдосконаліші в економіко-правовому плані податки дуже часто не будуть ефективними за відсутності системи належного контролю з боку держави за їх нарахуванням та сплатою

На сучасному етапі можна виділити три основні напрями реформування системи податкового контролю в Україні:

1) реформування системи органів державного податкового контролю, удосконалення їх структури, зокрема з урахуванням положень адміністративно-територіальної, бюджетної реформи, уточнення завдань та функцій; удосконалення методики податкового контролю, підвищення його ефективності з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду податкового адміністрування; удосконалення законодавчої бази з питань здійснення заходів податкового контролю з метою покращення правового захисту підконтрольних суб'єктів та забезпечення інтересів держави у податковій сфері;

2) запровадження (або подальше поширення) децентралізації під час адміністрування податків, відсутність якого призводить до виконання центральним органом ДПС України не властивих йому функцій (наприклад, списання податкового боргу, контролювання неподаткових платежів, здійснення валютного контролю тощо);

3) подальше удосконалення розподілу функцій і процедур між структурними підрозділами податкової служби, а також окремими працівниками [402, с. 20-21].

Так, у напрямку подолання відповідних проблем, важливим є перехід від суто фіскальних функцій контролюючих органів до партнерських відносин із платниками податків, що постійно декларується державою. Це у першу чергу стосується створення умов ширшого надання податковими органами кваліфікованої допомоги платникам податків з їх нарахування та сплати. Адже із суто прагматичної позиції попередити правопорушення завжди дешевше, ніж боротися з його наслідками.

При вирішенні цієї проблеми корисним буде врахування досвіду зарубіжних країн, що характеризуються високим рівнем добровільності сплати податків. Зокрема, в США у порівнянні з роботою фіскальної служби України, є значне домінування масово-роз'яснювальної роботи над іншими напрямами діяльності. Сама безпосередня сплата побудована на принципах самооподаткування. Однак платники заздалегідь отримують інформацію про перелік, терміни та основні вимоги щодо

сплати належних з них податків (український же платник змушений самостійно знайомитися з податковим законодавством і визначати перелік платежів, що стосуються його виду діяльності. У випадку неврахування навіть якогось з дрібних зборів він несе відповідальність згідно із чинним законодавством).

Ще одним важливим напрямом реформування системи податкового контролю в Україні має виступати його максимальна інформатизація. Це передбачає створення інформаційних баз даних про платників податків, запровадження електронних декларацій та перехід до відбору платників податків для окремих форм податкового контролю на підставі комп'ютерних програм. Такий підхід є досить вигідним, оскільки в окремих країнах, як зазначають автори посібника «Податки та оподаткування», комп'ютеризація процесів обробки бланків декларацій обходиться державі в 14 разів дешевше, а також дозволяє прискорити процес повернення платнику надміру сплачених податків, компенсацій і нарахувань у межах діючої системи пільг [413, с. 149]. Створення такої системи, безумовно є, більш економічно вигідною. Наприклад, за інформацією американських спеціалістів, обробка заповненої за допомогою комп'ютера декларації коштує в США близько 3 центів, вартість обробки звичайної паперової форми податкової декларації складає 38,5 цента. У США до складу Служби внутрішніх доходів входять 10 комп'ютерних центрів, в яких акумулюється вся інформація про платників податків і до якої мають доступ податкові інспектори з будь-якого податкового органу на території країни. У центрі діє 7 головних картотек з окремих видів податків. Схожі центри також існують і в інших країнах. Наприклад, у Швеції запроваджена національна електронна система «P11MA», яка обробляє 5.5 млн декларацій щорічно і містить 600 видів інформації про кожного платника за останні 3 роки. Кожен з 10 регіонів Швеції має свій банк даних [414, с. 211]. На рівні країн ЄС поряд з національними системами такі функції виконують і міжнародні бази даних.

Наступним напрямком вітчизняної системи оподаткування, який доцільно було б вивести на європейський рівень – податкове консультування. На нашу думку, позитивний вплив на підвищення якості пода-

ткового контролю в Україні буде мати введення до кола суб'єктів податкових правовідносин категорії допоміжних суб'єктів, наприклад представників, податкових консультантів тощо. Наприклад, у США в ході перевірки підприємства мають право залучати для представлення своїх інтересів довірених осіб, кваліфікованих бухгалтерів-консультантів тощо (при проведенні ж перевірки в Україні присутніми можуть бути лише посадові особи підприємства). Зазвичай, податкові консультанти є суб'єктами підприємницької діяльності, що мають право надавати такий вид платних послуг. Як правило, у зарубіжних країнах податкове консультування підлягає ліцензуванню. Наприклад, у Німеччині ліцензії на здійснення діяльності з податкового консультування видаються Міністерством фінансів. У США також існує мережа фірм, які надають платні послуги податкового обслуговування. Відбір платників податків для проведення контрольних перевірок

У частині безпосередньої діяльності контролюючих органів заслуговує на увагу перенесення акцентів на сегмент масово-роз'яснювальної роботи та налагодження партнерських взаємовідносин з платниками, лібералізація процесів подання-прийняття звітності та проведення перевірок, застосування прогресивних методів відбору платників для проведення перевірок тощо.

Узагальнюючи вищевикладене, пріоритетними шляхами вдосконалення діяльності органів фіскальної служби є:

1) удосконалення нормативної бази, зокрема, приведення у відповідність законодавчих актів до вже запроваджених змін;

2) проведення заходів, спрямованих на зменшення кількості перевірок шляхом розширення критеріїв відбору суб'єктів-платників податків, які підлягають перевірці;

3) створення інформаційних баз даних про платників податків, запровадження електронних декларацій та перехід до відбору платників податків для окремих форм податкового контролю на підставі комп'ютерних програм;

4) підвищення координації дій між органами державної реєстрації, статистики та органами податкового контролю;

5) удосконалення процедури планування та використання ризикоорієнтованої системи відбору платників податків;

6) перехід від суто фіскальних функцій контролюючих органів до партнерських відносин із платниками податків, що постійно декларується державою;

7) проведення масово-роз'яснювальної та консультативної роботи населення про зміни системи оподаткування, пропагандистка діяльність направлена на підвищення зацікавленості обрання платниками-податків новітніх форм оподаткування;

8) удосконалення кадрової роботи шляхом покращення якості навчання, перепідготовки та виховання державних службовців органів державної фіскальної служби як професійних працівників;

9) посилення відповідальності співробітників фіскальної служби як спосіб забезпечення законності та дисципліни їх праці;

10) запровадження заходів щодо виведення на європейський рівень податкового консультування;

11) підвищення фінансування з державного бюджету органів податкового контролю;

12) боротьба з проявами корупції в органах податкового контролю.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що полягає у з'ясуванні сутності правоохоронних органів в умовах реформування виконавчої влади. У результаті проведеного дослідження вироблено теоретико-методологічні засади системи, призначення правоохоронних органів в умовах реформування виконавчої влади, пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових статусів відповідних інституцій, сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, основними з яких є такі:

1. З'ясовано витоки та методологічні підходи до розуміння і характеристики понять «правоохоронні органи» і «система правоохоронних органів» у контексті їх реформування. На основі методологічних підходів до характеристики поняття «правоохоронні органи» під даною дефініцією запропоновано розуміти юрисдикційні органи, які відповідно до чинного законодавства уповноважені державою забезпечувати законність і правопорядок, захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, попереджувати і припиняти правопорушення, а також застосовувати державний примус до осіб, винних у скоєнні протиправних діянь. Тобто, з одного боку, правоохоронні органи є державними органами з притаманною їм законністю функціонування, а з іншого – діють самостійно відповідно до покладених на них обов'язків.

Під системою правоохоронних органів слід розуміти сукупність спеціалізованих державних органів, об'єднаних за функціональним критерієм, які у взаємодії здійснюють охорону та захист основоположних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, боротьбу зі злочинністю й іншими правопорушеннями. При цьому основними рисами, притаманними системі правоохоронних органів, є: по-перше,

ієрархічність побудови з наявністю підсистем; по-друге, зумовленість спрямованості їх діяльності метою, завданнями, функціями та методами; по-третє, відносна самостійність; по-четверте, наявність субординаційних та координаційних зв'язків; по-п'яте, підтримання законності та боротьба з правопорушеннями як мета їх діяльності.

Крім того, до особливостей системи правоохоронних органів слід віднести такі: по-перше, як у чинному законодавстві, так і в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення структури правоохоронних органів, що значно ускладнює правозастосовчу діяльність. По-друге, віднесення судів до правоохоронних органів не є виправданим, оскільки в законодавстві України існує чітке відмежування даних державних інституцій одна від одної (наприклад, Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів»). По-третє, одним з ефективних прийомів, використанням якого можна запропонувати перелік правоохоронних органів, є визначення спеціальних ознак таких органів.

2. В історії розвитку правоохоронних органів виділено декілька періодів, які співпадають з основними етапами розвитку державно-правової системи України, зокрема:

1) період перебування української території у складі Російської імперії (1722-1917 рр.), який характеризується відсутністю чіткого розуміння такого правового поняття, як правоохоронні органи, та розвитком в основному окремих їх складових, а також стрімким розвитком таких органів правоохоронної системи, як прокуратура та адвокатура;

2) період УНР (1917-1922 рр.), під час якого започатковуються засади функціонування правоохоронної системи, які з давніх часів існували в європейських державах;

3) період УРСР (1922-1991 рр.) – часи існування залежності системи судових та правоохоронних органів держави та їх реформування від політичного й економічного стану в державі;

4) період початку незалежності України – до 2014-го року – початок інтенсивного формування власної, незалежної від інших країн правоохоронної системи;

5) з 2014 року і дотепер – період трансформації системи правоохоронних органів, що ґрунтується на євроінтеграційних процесах.

3. Місце та значення правоохоронних органів у системі органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах обумовлені основними напрямками їх діяльності, що включають захист конституційного ладу, утвердження прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, їх захист від протиправних посягань, а також тісно пов'язані з проблемами становлення громадянського суспільства в Україні. З урахуванням цього правоохоронну діяльність за її структурою може бути поділено на такі стадії: 1) попередження виникнення умов і причин суспільно небезпечних явищ; 2) припинення процесу розвитку суспільно небезпечних явищ; 3) притягнення до відповідальності за вчинене правопорушення.

Під правоохоронною функцією запропоновано розуміти напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на конкретному історичному етапі та спрямований на вирішення основних завдань, пов'язаних із забезпеченням охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, усіх установлених й урегульованих правом суспільних відносин, який здійснюється у відповідних формах та особливими методами.

Виокремлено такі особливості процесу правоохоронної діяльності: а) має чітко визначений законодавством процедурний та процесуальний характер діяльності уповноважених органів чи посадових осіб; б) забезпечується використання дозволів, приписів, заборон або реалізацією юридичної відповідальності; в) має власний результативний характер, що проявляється у чітко визначених формах (актах, протоколах, постановах тощо), полягає у гарантуванні послідовного здійснення правоохоронної діяльності та забезпеченні певного стабільного рівня законності і правопорядку у суспільстві; г) націлена публічно встановленими процедурами гарантувати права, свободи та законні інтереси осіб; д) порушення закріпленого порядку застосування чи використання невідповідного засобу або форми реалізації діяльності, а також невідповідність діяльності її основній меті є підставою для оскарження дій уповноважених органів чи посадових осіб.

4. Реформування системи правоохоронних органів – це комплекс заходів, спрямованих на формування єдиної та цілісної системи державних органів, приведення структури та компетенції цих органів у відповідність до норм вітчизняного і міжнародного законодавства, а також впровадження в її діяльність сучасних методів, прийомів і засобів виконання покладених на них завдань та забезпечення ефективної взаємодії між собою.

Сформульовано перелік ознак, притаманних правоохоронним органам в сучасних умовах реформування виконавчої влади: по-перше, правоохоронні органи реалізують правоохоронну діяльність відповідно до норм чинного законодавства; по-друге, діють відповідно до покладених на них обов'язків (порушення цього тягне дисциплінарну, матеріальну, адміністративну чи кримінальну відповідальність); по-третє, у процесі діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, винних у скоєнні правопорушення (державно-владна ознака); по-четверте, їхні законні та обґрунтовані рішення підлягають обов'язковому виконанню; по-п'яте, вмотивовані рішення правоохоронних органів можуть бути оскаржені в установленому законом порядку; по-шосте, початок діяльності правоохоронних органів у кожному випадку повинен мати привід.

5. До основних проблем, які впливають на ефективність реформування правоохоронних органів в умовах євроінтеграції, слід віднести:

1) корумпованість структур правоохоронних органів;

2) використання правоохоронних органів як адміністративного ресурсу та джерела тіньових коштів;

3) здійснення модернізації на короткострокових пріоритетах, популістські заходи, намагання впровадити нові форми та методи діяльності в найкоротші строки без належного організаційного та ресурсного забезпечення;

4) продовження оцінювання діяльності не за якісними, а за кількісними показниками;

5) неадаптованість правоохоронної системи до європейських стандартів та норм міжнародного права;

6) відсутність практичної реалізації функцій правоохоронних органів із чітким розмежуванням їхньої компетенції;

7) низький рівень взаємодії з громадськістю;

8) тенденція до політичної конкуренції, відомчого лобіювання, неузгодженості ініціатив і дій.

Беручи до уваги наявні проблеми в діяльності правоохоронних органів нашої держави, запропоновано до основних способів їх вирішення віднести такі:

1) встановлення належного рівня проведення громадянами, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування, органами державної влади тощо перевірок та аналізу стану дотримання законності;

2) підготовка висококваліфікованих фахівців;

3) впровадження в практику діяльності правоохоронних органів сучасних вітчизняних і закордонних методик і технологій розслідування злочинів;

4) проведення роботи щодо підвищення якості та ефективності виконання покладених на правоохоронні органи завдань, функцій та обов'язків;

5) своєчасне, повне та об'єктивне інформування населення про діяльність правоохоронних органів, вивчення громадської думки про роботу правоохоронних органів;

6) належний рівень фінансування та матеріально-технічного забезпечення.

Аналіз чинного національного законодавства, в якому згадується дефініція «правоохоронні органи», не дає нам чіткого уявлення про те, які саме органи входять до системи правоохоронних. У зв'язку з цим назріла об'єктивна необхідність у прийнятті комплексного нормативного акта під назвою «Про організаційні та функціональні засади діяльності правоохоронних органів України», в якому до числа правоохоронних органів слід віднести: органи прокуратури, Службу безпеки України, органи внутрішніх справ, митні та податкові органи, Державну прикордонну службу, Військову службу правопорядку у Збройних Си-

лах України, Управління державної охорони, розвідувальні органи. Цей перелік, на думку автора, є вичерпним.

6. Класифікація видів статусу правоохоронних органів України виглядає таким чином:

1) конституційно-правовий статус – на підставі конституційних норм обумовлює покладення на правоохоронні органи України повноважень щодо забезпечення державної безпеки, захисту державного кордону, правопорядку і законності;

2) кримінально-процесуальний статус – визначає місце правоохоронних органів у кримінальному провадженні;

3) адміністративно-правовий статус – визначає особливості організації й функціонування відповідних органів та їх посадових осіб.

При цьому структура адміністративно-правового статусу правоохоронного органу України включає такі складові:

1) цілі, завдання та функції;

2) компетенція (права та обов'язки органу);

3) організаційний блок, що об'єднує особливості порядку утворення (обрання, призначення), ліквідації (звільнення), підпорядкованість та самоорганізацію органу;

4) структурний блок (структурна та штатна побудова, символіка);

5) відповідальність і гарантії діяльності правоохоронного органу та його посадових осіб.

7. З урахуванням сучасного стану існуючих загроз національній та громадській безпеці, низьких показників ефективності функціонування існуючої моделі правоохоронних органів в Україні, невідповідності результатів правоохоронної діяльності громадським очікуванням обґрунтовано необхідність, із залученням зарубіжного досвіду функціонування правоохоронних органів, створення у майбутній структурі правоохоронних органів України окремих контрольно-наглядових органів з публічної безпеки на національному (центральному) та галузевому (обласному) рівнях, що стане запорукою підвищення результативності діяльності реалізації правоохоронних функцій. Крім того, з метою вирішення колізії стосовно меж застосування повноважень воєнізованих та парамілітарних організацій в Україні у майбутній структурі

правоохоронних органів обґрунтовано необхідність чіткого розмежування системи правоохоронних органів цивільного та військового спрямування.

8. З метою формування єдиних систематологічних засад реформування правоохоронних органів запропоновано на законодавчому рівні чітко окреслити принципи взаємодії правоохоронних органів із громадськістю, основні напрямки їх спільної діяльності, передбачити права та обов'язки окремого громадянина, що можуть бути ним використані при здійсненні такої взаємодії. При цьому наголошено на помилковості недооцінення ролі та значення взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю, оскільки їх спільна діяльність зближує їх цілі та об'єднує зусилля, що є як вагомим кроком до подолання злочинності, так і унеможливлює здійснення працівниками органів внутрішніх справ різноманітних корупційних схем у системі органів управління.

Визначено шляхи подолання корупції в системі правоохоронних органів як засади реформування, які включають: по-перше, забезпечення ефективності діяльності незалежного Національного антикорупційного бюро України; по-друге, підвищення рівня кримінальної відповідальності працівників правоохоронних органів за вчинення корупційних діянь; по-третє, створення ефективного механізму моніторингу стану здійснення державних заходів боротьби з корупцією; по-четверте, розроблення методичних рекомендацій для працівників правоохоронних органів з питань розв'язання конфліктів інтересів, дотримання етичних норм у своїй діяльності; по-п'яте, унеможливлення лобіювання інтересів; по-шосте, підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення працівників правоохоронних органів, їх соціального захисту; по-сьоме, виховання вітчизняних антикорупційних експертів та розвиток прикладних антикорупційних досліджень.

9. У контексті реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ увагу, передусім, зосереджено на професійній підготовці персоналу правоохоронних органів, під якою запропоновано розуміти нормативно закріплений, постійний, органі-

зований і цілеспрямований процес оволодіння знаннями, спеціальними уміннями та навичками, необхідними для успішного виконання функціональних обов'язків згідно з професійними та кваліфікаційними вимогами посад, служб та підрозділів правоохоронних органів. При цьому мета професійної підготовки персоналу правоохоронних органів – це формування високопрофесійного та кваліфікованого особового складу правоохоронних органів, здатного якісно, з найменшими часовими та матеріальними витратами виконувати поставлені перед ним завдання, функції та обов'язки, реалізовувати надані права, забезпечення стабільності службово-трудових відносин.

Запропоновано впровадити систему професійної підготовки персоналу правоохоронних органів за сучасних умов проведення адміністративної реформи на основі реалізації таких заходів: 1) залучення персоналу до семінарів та конференцій, які проводяться слідчо-оперативними працівниками зі стажем роботи у правоохоронній сфері не менше 7 років; 2) постійна ротація особового складу в межах певного відомства (не менше як 1 раз на 3 роки); 3) проведення соціально-психологічних тренінгів з особовим складом; 4) систематизація методичних рекомендацій чи концепцій щодо професійної підготовки персоналу в межах кожного правоохоронного органу; 5) удосконалення навчальних планів, робочих та тематичних програм з професійної підготовки персоналу; 6) підвищення рівня фінансування навчально-методичної роботи; 7) проведення опитувань особового складу із урахуванням його побажань щодо професійної підготовки; 8) забезпечення належного рівня обміну досвідом працівниками правоохоронних органів.

Пріоритетними напрямами удосконалення кадрової політики органів внутрішніх справ у процесі реформування їх системи є: перегляд кадрової роботи, особливо при прийнятті на роботу нових працівників, у напрямку проведення необхідних медичних та психологічних досліджень можливостей особи працювати в органах внутрішніх справ; запровадження постійного контролю за психоемоційним здоров'ям працівників, які перебувають на посадах в органах внутрішніх справ, незалежно від тривалості їх роботи; забезпечення постійної

психологічної підготовки працівників, які нещодавно приступили до виконання покладених на них обов'язків (новопризначених працівників), через постійне їх спілкування із психологом; забезпечення здійснення постійної психологічної діагностики професійної придатності працівників органів внутрішніх справ; проведення діяльності щодо підготовки кадрів для роботи в органах внутрішніх справ, забезпечення встановленого порядку проходження служби в органах внутрішніх справ, здійснення заходів щодо підвищення кваліфікації органів внутрішніх справ у відповідних вищих навчальних закладах; проведення розмежування посад та звань в органах внутрішніх справ із відповідними категоріями та рангами державних службовців.

Міжнародне співробітництво органів внутрішніх справ із правоохоронними органами інших країн включає в себе: 1) вироблення спільних заходів для підвищення ефективності боротьби із злочинністю та іншими протиправними діяннями; 2) гармонізацію національного законодавства з питань одержання міжнародно-правової допомоги у кримінальних та цивільних справах із міжнародно-правовими вимогами; 3) встановлення чіткого механізму здійснення правового співробітництва між правоохоронними органами України та іншими країнами, тобто визначення кожної конкретної дії, що має бути вчинена сторонами для досягнення поставленої мети; 4) підвищення рівня організаційно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ із міжнародними правоохоронними органами; 5) прийняття відповідного Закону України «Про правоохоронну міжнародну діяльність».

Окреслено інші заходи, спрямовані на вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України в умовах реформування системи виконавчої влади, до яких віднесено: систематизацію законодавства, що регулює нормативно-правову діяльність органів внутрішніх справ; розмежування чіткої компетенції між вищими та нижчими органами внутрішніх справ; усунення дублювання компетенції та повноважень між органами внутрішніх справ на різних ланках управління; зменшення кількості вказівок та доручень, що надають вищі органи влади нижчим, які не стосуються безпосередньої діяльності органів внутрішніх справ;

посилення контролю за реалізацією органами внутрішніх справ своїх повноважень з боку вищих органів влади.

10. Висловлено думку, що подальший розвиток та удосконалення адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України має відбуватися за такими напрямами:

1) модернізація нормативно-правового забезпечення органів прокуратури;

2) удосконалення організаційної структури;

3) підвищення ефективності управління кадрами;

4) удосконалення системи інформаційного забезпечення;

5) удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами;

6) підвищення ефективності діяльності кадрового складу;

7) науково-методичне забезпечення діяльності;

8) покращення матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури.

Під управлінням кадрами в органах прокуратури запропоновано розуміти здійснювану у конкретних організаційних та правових формах діяльність уповноважених суб'єктів, які реалізують кадрову функцію шляхом добору, прийому, розстановки та оцінки працівників органів прокуратури для вирішення ними завдань, покладених на органи прокуратури Конституцією та законами України, галузевими наказами Генерального прокурора України.

Під матеріально-технічним забезпеченням органів прокуратури слід розуміти систему соціально-економічних заходів, що виникають між органами прокуратури, органами влади, підприємствами, організаціями та фізичними особами з метою гарантування, забезпечення та реалізації матеріальних потреб.

11. Оптимізація організації та функціонування СБ України – це процес і відповідний комплекс дій щодо забезпечення максимально можливої ефективності діяльності СБ України за наявних внутрішніх і зовнішніх політико-правових та соціально-економічних умов, а також встановлених вимог ЄС на шляху до євроінтеграції за допомогою пошуку та вибору найбільш дієвих з альтернативних варіантів: управлін-

ня, організаційної структури, розподілу функцій і компетенцій (всередині СБ України та загалом серед правоохоронних органів), взаємодії між підрозділами СБ України, правоохоронними та іншими органами державної влади, формування та розвитку нормативного та інших видів забезпечення тощо.

Основними шляхами оптимізації організації та функціонування Служби безпеки України є:

1) оптимізація законодавчої бази, що регулює діяльність СБ України, у контексті євроінтеграції;

2) оптимізація адміністративно-правового статусу;

3) оптимізація розподілу функцій, компетенцій і повноважень СБ України в процесі загального узгодження функцій правоохоронних органів;

4) оптимізація організаційної структури;

5) оптимізація взаємодії з правоохоронними та іншими органами державної влади;

6) оптимізація методів і форм контролю за діяльністю СБ України;

7) оптимізація кадрового, матеріального-технічного, соціального, фінансового, інформаційного, науково-методологічного забезпечення діяльності служби.

12. Пріоритетними напрямами вдосконалення діяльності Державної фіскальної служби визначено:

1) удосконалення нормативної бази;

2) проведення заходів, спрямованих на зменшення кількості перевірок шляхом розширення критеріїв відбору суб'єктів – платників податків, які підлягають перевірці;

3) створення інформаційних баз даних про платників податків, запровадження електронних декларацій та перехід до відбору платників податків для окремих форм податкового контролю на підставі комп'ютерних програм;

4) підвищення координації дій між органами державної реєстрації, статистики та органами податкового контролю;

5) удосконалення процедури планування та використання ризикоорієнтованої системи відбору платників податків;

6) перехід від суто фіскальних функцій контролюючих органів до партнерських відносин із платниками податків, що постійно декларується державою;

7) проведення масово-роз'яснювальної та консультативної роботи з населенням щодо змін у системі оподаткування, пропагандистської діяльності, спрямованої на підвищення зацікавленості обрання платниками податків новітніх форм оподаткування;

8) удосконалення кадрової роботи шляхом покращення якості навчання, перепідготовки та виховання державних службовців органів Державної фіскальної служби як професійних працівників;

9) посилення відповідальності працівників фіскальної служби як спосіб забезпечення законності та дисципліни їх праці;

10) запровадження заходів щодо виведення на європейський рівень податкового консультування;

11) підвищення фінансування з державного бюджету органів податкового контролю;

12) боротьба з проявами корупції в органах податкового контролю.

Список використаних джерел

1. Дрофич Ю.В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури / Ю.В. Дрофич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2022. – № 73. – С. 18-26.
2. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 52-53.
3. Лихова С.Я. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С.Я. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74-76.
4. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / А.Т. Комзюк; За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
5. Ортинський В.Л. Основи держави і права України: Підручник / В.Л. Ортинський, В.К. Грищук, М.А. Мацько. – К.: Знання, 2008. – 583 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / [Під спіл. ред. Ю.С. Шемчушенко]. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.
7. Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник / Н.С. Юзікова. – К.: Істина, 2006. – 320 с.
8. Михайленко О.Р. Основи держави і права / О.Р. Михайленко. – К.: Феміна, 1995. – 160 с.
9. Білоус В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навчальний посібник / [В.Т. Білоус, С.Е. Демський, О.С. Захарова, В.С. Ковальський, В.С. Лукомський]. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
10. Фіолевський Д.П. Судова влада та правоохоронна система України: Навчальний посібник / Д.П. Фіолевський. – Донецьк, 2003. – С. 251-253.

11. Марочкін І.Е. Організація судових та правоохоронних органів: Навчальний посібник / І.Е. Марочкін. – Харків: Право, 2000. – 272 с.

12. Коренєв О. Правоохоронні органи Російської Федерації та їх роль у забезпеченні законності і правопорядку / О. Коренєв // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10-ти т. / [Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.І. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. – К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003 – Т. 1. – 1232 с.

13. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових вчень» / А.М. Кучук. — К., 2007. — 20 с.

14. Гель А.П. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К., 2004. – С. 261–264.

15. Юсупов В.А. Сучасний стан дослідження проблеми діяльності правоохоронних органів / В.А. Юсупов // Публічне право. – 2011. – № 4. – С. 217-222.

16. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: Навчальний посібник / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.

17. Гуславський В.С. Управління співробітництвом ОВС України з правоохоронними органами країн СНД: організаційно-правові засади: Дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / В.С. Гуславський. – Харків, 2006. –

18. Тимченко С.М. Судові та правоохоронні органи України. Навчальний посібник. – К.: «Центр навчальної літератури», 2004. – 304 с.

19. Ведєрніков В.А. Теорія держави і права: Навчальний посібник / В.А. Ведєрніков, А.В. Папірна. – Київ: Знання, 2008 . – 333 с.

20. Гук Б.М. Державно-владні повноваження Державної виконавчої служби України: структура та юридичний зміст / Б. М. Гук // Адміністративне право і процес. – № 1(1). – 2012.- С. 33-40

21. Теорія держави: основні теорії, концепції, підходи до вивчення: Навчальний посібник / Під ред. П.А. Рудик. – К.: Алерта, 2015. – 287 с.

22. Гришко Є.М. Примусове виконання рішень юрисдикційних органів як складова правоохоронної функції держави / Є.М. Гришко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: nbuv.gov.ua/e,Іоитак/ОеВи/2009-Шос/4/06.р

23. Капшин В.В. Удосконалення структури міліції та її кадрове забезпечення як напрям реформування системи ОВС України / В.В. Капшин // Право і суспільство. – 2010. – № 5. – С. 35-41.

24. Смирнов Ю.О. Проблеми управлінської діяльності ОВС за надзвичайних ситуацій / Ю.О. Смирнов // Науковий вісник НАВС. – 2002. – № 3 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naiau.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_3/smir nov.htm.

25. Мартинов М.Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення / М.Д. Мартинов // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 290-296.

26. Киркач Я.О. Охорона громадського порядку в населених пунктах курортної зони в період сезонного відпочинку громадян: теоретико-правовий аспект / Я.О. Киркач // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». – 2007. – Том 20 (59). – № 2. – С. 226-232.

27. Бусол О.Ю. Організована злочинність як загроза національній безпеці України / О.Ю. Бусол // Науковий вісник НАВС. – 2011. – № 1. – С. 247-255.

28. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янова, А.І. Годяк, М.М. Бліхар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. – 388 с.

29. Россоха С.В., Рогач І. Завдання правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку держави : окремі аспекти / С.В. Россоха, І.

Рогач // Конституційно-правові академічні студії. – 2016. – № 1. – С. 124-130.

30. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю. О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_3/PB-3/PB-3_31.pdf.

31. Макаров, М.А., Симчук, А.С., Кулик, М.Й., Терещенко, Ю.В., Харченко, С.В. Судові та правоохоронні органи України : Навчальний посібник / М.А. Макаров, А.С. Симчук, М.Й. Кулик, Ю.В. Терещенко, С.В. Харченко. – К. : «Інтерсервіс», 2022. – 656 с.

32. Юсупов В.А. Основні напрямки діяльності правоохоронних органів на сучасному етапі суспільного розвитку / В.А. Юсупов // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід. – 2012. – №3. – С. 195-198.

33. Клюєв О.М. Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами / О.М. Клюєв // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 52-56.

34. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – N 53. – ст.793.

35. Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період: Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

36. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – N 4. – ст. 20.

37. Про службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – N 27. – ст.382

38. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – N 35. – ст.236.

39. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 № 3099-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – N 32. – ст.225

40. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

41. Юсупов В.А. Принципи та основні напрямки діяльності правоохоронних органів: адміністративно-правовий аспект / В.А. Юсупов // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 23. – С. 582-589.

42. Білоус В.Т. Модернізація поліцейської служби та підготовки кадрів у Великій Британії / В.Т. Білоус // Науковий вісник Академії ДПС України. – 2002. – № 1 (15). – С. 201–204.

43. Юсупов В.А. Завдання та основні напрямки діяльності правоохоронних органів як об'єкту адміністративно-правового регулювання / В.А. Юсупов // Митна справа. – 2012. – -№ 1 (79). – С. 379–383.

44. Невядовський В.О. Теоретико-правові аспекти сутності координації правоохоронної діяльності / В.О. Невядовський // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 224–228.

45. Александров Ю.В. Кримінологія: Курс лекцій / Ю.В. Александров, А.П. Гель, Г.С. Семаков. – Київ: МАУП, 2002. – 295 с.

46. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно–правові заходи їх профілактики: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бугайчук Костянтин Леонідович. — Харків, 2002. — 243 с.

47. Додін Є.В. Адміністративна деліктологія / Додін Є.В. – О. :АО БАХВА, 1997. – 112 с.

48. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: підручник / І.М. Даньшин, В.В. Голіна, М.Ю. Валуйська та ін.; за заг. ред. В.В. Голіни. – 2-ге вид. перероб. і доп. – Х.: Право, 2009. – 288 с.

49. Голіна В. В. Попередження злочинності в Україні на сучасному етапі / В. В. Голіна // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. — 1999. — Вип. 40. — С. 164–171.

50. Міщенко С.Г. Роль кримінальної юстиції в протидії злочинності: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С.Г. Міщенко. – Київ, 2011. – 21 с.

51. Сервецький І.В. Нові функціональні завдання ОВС: попередження, припинення, виявлення злочинів / І.В. Сервецький, О.В. Сапрун // Юридична наука. – 2013. – № 10. – С. 29-37.

52. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х томах / [укладачі В.В. Яременко, О.М. Сліпушко] – К.: Видавництво «Аконіт». – Том ІІ.: Ж-ОБД. – 1999. – 910 с.

53. Юхно О.О. Теорія та практика оперативно-розшукового запобігання злочинам органами внутрішніх справ: Монографія / О.О. Юхно. — Одеса : Інтерпринт, 2010. — 368 с.

54. Основи оперативно-розшукової діяльності в Україні : посіб. / В.В. Аброськін, С.В. Албул, С.О. Єгоров, та ін.; за заг. ред. В.В. Аброськіна. – Одеса : Видавець Букаєв Вадим Вікторович, 2020. – 198 с.

55. Кривенда В.Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.Ю. Кривенда. – Київ, 2009. – 308 с.

56. Безпалова О.І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури україни як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова // Право і безпека. – 2013. – № 2 (49). – С. 70-75.

57. Судові та правоохоронні органи України: Посібник / Під ред. А.М. Бандурки. – Х.: Університет внутрішніх справ, 1999. – 350 с.

58. Соколенко О.В. Напрямки правоохоронної діяльності: особливості теоретичного розуміння / О.В. Соколенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – № 93. – С. 69-72.

59. Карапейчик Я.І. Втручання у діяльність працівника правоохоронних органів:визначення змісту та співвідношення із суміжними

поняттями / Я.І. Карапейчик // Держава і право:Юридичні і політичні науки. –2012. – Вип. 56 . – С. 452-457.

60. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В.І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 72–75.

61. Правові відносини: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. : матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15 листоп. 2013 р.) / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Рада молодих вчених; [за заг. ред. В.П. Нагребельного та ін.]. – Київ: Ніка-Центр, 2013. – 263 с.

62. Троянський О.А. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності правоохоронних органів України (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис. канд.. юрид. наук: Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.А. Троянський. – Київ, 2009. – 20 с.

63. Соколенко О.Л. Види правоохоронних органів України / О.Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 699-705.

64. Сурмин Ю.П. Теорія систем і системний аналіз : Навчальний посібник / Ю.П. Сурмин. — К.: МАУП, 2003. — 368 с.

65. Згуровський М.З. Основи системного аналізу / М. З. Згуровський, Н. Д. Панкратова. — К. : BHV, 2007. — 544 с.

66. Братівник Я.Г. Система технологій як об'єкт системного аналізу / Я.Г. Братівник, О.О. Коваленко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2007. – Вип. 17.2. – С. 270-276.

67. Правознавство: Підручник / За ред. В.В. Копєйчикова. – 7-е вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.

68. Соколенко О.Л. Система та види правоохоронних органів України / О.Л. Соколенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 143-149.

69. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Спец.:

12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.В. Бондаренко. – К., 2004. – 24 с.

70. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Тюріна. – К., 2001. – 18 с.

71. Семерак О.С., Семерак І.О. Судоустрій, правоохоронні та правозахисні органи України : Навчальний посібник / О.С. Семерак, І.О. Семерак. – Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2021. – 276 с.

72. Юсупов В.А. Система правоохоронних органів в Україні / В.А. Юсупов // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2/ II. – С. 29-33.

73. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави: Дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / В.В. Ковальська. – Київ, 2008. – 422 с.

74. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: Автореф. дис. доктора юрид. наук: Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Куліш. – 2009. – 31 с.

75. Момот В.М. Робота з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації україни: теоретичні та організаційно-правові засади: Дис. канд.. юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Момот. – Харків, 2006. – 204 с.

76. Опришко І.В. Система правоохоронних органів України : Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / І.В. Опришко, Л.А Сидорчук. – К. : КНЕУ, 2003. – 203 с.

77. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.92 // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

78. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.

79. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781 —XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

80. Бюлетені восьмої сесії Верховної Ради України дванадцятого скликання. – Т. 10. – № 46-50 / Видання Верховної Ради України, 1993. – С. 29-30.

81. Паньонко І.М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України / І.М. Паньонко // Видавництво Львівської політехніки. – 2014. – № 801. – С. 195-201.

82. Судові і правоохоронні органи України : Навчальний посібник / Під ред. А.С. Васильєва, Є.Л. Стрельцова. – 5-е вид. – Харків: Одісей, 2006. – 304 с.

83. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

84. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р., № 3659–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

85. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

86. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

87. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 р., № 3342–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

88. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: Дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Музичук. – Харків, 2010. – 481 с.

89. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

90. Про Управління по роботі правоохоронних органів: Указ Президента України від 20.12.2000 № 1357/2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1357/2000.

91. Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах: Указ Президента України від 11.04.2008 № 328/2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/328/2008.

92. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю: Наказ МВС України та Центрального управління СБ України від 10.06.2011 № 317/235 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11.

93. Білозьоров Є.В. Правові гарантії прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності міліції: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Спец.: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / Є.В. Білозьоров. – Київ, 2008. – 30 с.

94. Мельник К.Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів: Монографія. – Х.: Харківськ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 360 с.

95. Політологія: Навчальний посібник для студентів, викладачів ВНЗ / За ред. М.П. Гетьманчука. — Київ: «Знання», 2010. — 415 с.

96. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

97. Колодій А.М. Правознавство: Підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – Київ: Правова єдність ВАВ, 2009. – 792 с.

98. Соколенко О.Л. Статус і місце правоохоронних органів серед суб'єктів правоохоронної діяльності / О.Л. Соколенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – С. 246-254.

99. Актуальні проблеми права та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць за 2010 рік / За заг. ред. М. І. Іншина. – Харків : НікаНова, 2011. – 344 с.

100. Косілова О.І. Політична безпека в системі національної безпеки України / О.І. Косілова // Правова інформатика. – 2011. – № 1(29). – С. 72–78.

101. Дубінчак В.М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення: теоретико-правовий аспект: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.М. Дубінчак. – Київ, 2010. – 229 с.

102. Кулага Е. Органи внутрішніх справ України в системі поділу державної влади / Е. Кулага // Право України. – 2004. – № 9. – С. 23-27.

103. Проневич О.С. Роль і місце поліції (міліції) в системі органів публічної влади / О.С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. –2008. – № 4. – С. 50–63.

104. Висоцький В.М. Судові і правоохоронні органи України: Навч.-метод. посібник. / В.М. Висоцький. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. – 252 с.

105. Колодій А.М. Принципи права України: монографія / А.М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

106. Органи державної влади в Україні: структура, функції й тенденції розвитку : навч. посібник / [заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : НІЧЛАВА ; Івано-Франківськ, 2003. – 284 с.

107. Регульский В.Л. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ: правові та організаційні аспекти: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.Л. Регульский – К., 1997. – 27 с.

108. Ільченко О.В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади / О.В. Ільченко // Юридична наука: політичні,економічні та соціальні витоки сьогодення: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (01-02 грудня 2011 р.). – Київ: Центр правових наукових досліджень, 2011. – С. 96-98.

109. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.О. Пікуля. – К., 2004. – 203 с.

110. Климюк О. Ф. Правоохоронні органи в системі органів виконавчої влади / О. Ф. Климюк // Правове регулювання економіки. – 2009. – № 9. – С. 91-101.

111. Ковальська В.В. Місце та роль міліції, як органу виконавчої влади, в системі правоохоронних органів держави / В.В. Ковальська // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 224-228.

112. Концепція реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції): Проект // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1285058160

113. Семак О. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: Навчальний посібник / О. Семак. – Ужгород, 2003. – 200 с.

114. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Посібник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум; Ун-т внутр. справ, 2000. – 704 с.

115. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: Дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / С.Ф. Денисюк. – Київ, 2010. – 393 с.

116. Юсупов В.А. Місце та значення правоохоронних органів у системі органів виконавчої влади в Україні / В.А. Юсупов // Публічне право. – 2012. – № 2. – С. 193-197.

117. Тихоненко Л.Л. До питання профілактики правопорушень у системы міліції громадської безпеки / Л.Л. Тихоненко // Право і Безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 367-374.

118. Бандурка, О.М. Профілактика злочинності / О.М. Бандурка // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2014. - № 1. – С. 115-124.

119. Грянка Г. В. Адміністративний примус у публічному адмініструванні / Г. В. Грянка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 6 (79). – С. 206–215.

120. Чернецький О.Л. Шляхи попередження адміністративної делікатності неповнолітніх / О.Л. Чернецький // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 61-66.

121. Панкевич О.З. Державне право зарубіжних держав : Підручник / О.З. Панкевич. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. – 260 с.

122. Юридична відповідальність: проблеми теорії та практики: Альманах права: Науково-практичнее видання. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010.- 192 с

123. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. -3-тє вид. переробл. та доп. / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

124. Іванова О. І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності / О. І. Іванова // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – № 3(25). – С. 21-26.

125. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради – 1996 – №30. – ст. 141.

126. Боняк, В.О. Передумови та витоки правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів на теренах України / В. О. Боняк // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – С. 28-34.

127. Банчук-Петросова О. Історичні етапи формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України / О. Банчук-Петросова // Вісник Національної академії державного управління. – 2013. – № 2. – С. 267-279.

128. Боняк В. О. Становлення та розвиток правоохоронних органів України: історикоправовий аспект: Матеріали міжкафедрального круглого столу «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історикоправові підходи дослідження» (Харків, 23 жовтня 2012 р.) / В. О. Боняк. – Х.: ХНУВСУ, 2012. – С. 53–56.

129. Дорошенко Д. І. Нарис історії України: в 2 т. / Д. І. Дорошенко. – Т. 1. – К.: Глобус, 1991. – 238 с.

130. Бандурка О. М. Оперативнорозшукова діяльність: Частина 1 / О. М. Бандурка. – Харків: Видво Нац. унту внутр. справ, 2002. – 244 с.

131. Хамула П. Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект / П. Хамула // Віче. – 2015. – № 4. – С. 28-31.

132. Хрестоматія з історії держави і права України: Навч. посіб. / Упоряд.: А.С. Чай- ковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 656 с.

133. Руська правда. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / [упоряд. С. Юшков]. – К.: Видво НАН України, 1935. – 193 с.

134. Історія держави і права України: Підручник. – У 2-х т. / За ред. В.Я Тація, А.Й. Рогожина. – Том 1. – Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – 648 с.

135. Статути Великого князівства Литовського: в 3 т. / [за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова]. – Т. ІІІ: Статут Великого князівства Литовського 1588 року: У 2 кн. – Кн. 1. – Одеса : Юрид. літ., 2002. – 672 с.

136. Історія держави і права України: Підручник. – У 2-х т. / За ред. В.Я Тація, А.Й. Рогожина. – Том 1. – Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – 648 с.

137. Пташинський О.Б. Пенітенціарна система України. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 204 с.

138. Чайковський А.С., Щербак М.Г. За законом і над законом. – К., 1996. – 245 с.

139. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : [навч. посіб.] / І. Я. Терлюк. – К. :Атіка, 2011. – 944 с.

140. Вістник Державних Законів для всіх земель УНР. – 1919. – № 25. – 21 липня.

141. Державний Вісник. – 1918 р. – 16 травня.

142. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 1092, оп. 4, спр. 32, арк. 21.

143. Правові засади діяльності правоохоронних (каральних) структур [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1259120745603/pravo/pravovi_zasadi_diyalnosti_pravoohoronnih_karalnih_struktur

144. Післявоєнні зміни у державно-політичній системі та організації правоохоронних органів УРСР [Електронний ресурс]. – Режим

доступу:
http://pidruchniki.com/1523121045632/pravo/pislyavoyenni_zmini_derzhavno-politichniy_sistemi_organizatsiyi_pravoohoronnih_organiv_ursr.

145. Про військові формування на території України : Постанова Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 1991.

146. Військові кадри Збройних Сил України на рубежі століть (1991- 2009 рр.) (історичний нарис створення системи кадрових органів Збройних Сил України) / В. В. Жолукевський, А. П. Медвідь, В. В. Мазур та ін. ; за заг. ред. В. А. Діброва. – К. : Едельвейс і К, 2009. – 439 с.

147. Концепція переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/239/ 2001 279 Дослідження. Розробки. Проекти.

148. Про Національну гвардію України: Закон від 13.03.2014 № 876-VII // Відомості Верховної Ради – 2014 – №17. – ст. 594.

149. План відновлення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reforms.in.ua/Content/download/Strategic_doc_final%202015-2017.pdf

150. Мартинюк А.П. Принцип структурування знань при управлінні якістю освіти / А.П.Мартинюк, О.С.Чапюк, А.С.Нісімчук // Вісник СевНТУ зб.на- ук.пр. – Вип.127/2012. Серія «Педагогіка». – Севастополь, 2012. – С. 24–28.

151. Короткий курс лекцій з дисципліни «Теорія держави і права» Електронний ресурс. Режим доступу:
http://studme.com.ua/158407208598/pravo/teoriya_gosudarstva_i_prava.htm

152. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. – К. : НАВС, Освіта України, 2017. – 320 с.

153. Марчук В.П. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. /Уклад. В. П. Марчук. — К.: МАУП, 2003. — 128 с.

154. Дегтярьова, С. В. Поняття та сутність правового статусу суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері / Дегтярьова С. В. // Науковий вісник публічного та приватного права. - 2019. - Вип. 5, т. 1. - С. 150-154.

155. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

156. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: "Укр. енцикл.", 2003. — Т. 5: П – С. — 736 с.: іл.

157. Теорія держави і права [Текст] : Академічний курс: Підручник / ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm

158. Макарчук В.В. Поняття «правовий статус особи» в теоретично-правовій літературі / В.В. Макарчук // Право.ua. - 2015. - № 3. - С. 18–23.

159. Поняття, ознаки та структура категорії "правовий статус" / А.В. Панчишин // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 95-98.

160. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

161. Проект Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність»

162. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII

163. Адміністративне право України*:* Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: "Юридична література".-2003. – 896с.

164. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: поняття та види / В. Т. Комзюк. // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 22. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_41.pdf.

165. Авер'янов В. Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В. Б. Авер'янов, О. Д. Крупная. – Х. : Право, – 1998. – С. 13-21.

166. Рєзнік О.М. Деякі питання адміністративно-правового регулювання функціонування податкової міліції / О.М. Рєзнік // Правовий вісник Української академії банківської справи – 2011. – № 2 (5). – С. 57–60.

167. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Юридична думка, 2007– . – Т. 1. – 2007. – 592 с.

168. Гуржій Т.О. Вихідні засади формування галузевої парадигми адміністративно-процесуального права / Т.О. Гуржій // Право України. – 2007. – № 3. – С. 16–19.

169. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.– Х. : Право, 2010. – 624 с.

170. Галунько В.В. Адміністративно-правові відносини : алгоритм дослідження суспільних відносин / В.В. Галунько // Науковий вісник публічного і приватного права. – 2016. – № 3. – С. 126–131.

171. Сараскіна Т. В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в України : дис. … канд. юрид. наук / Т. В. Сараскіна. – Х., 2000. – 212 с.

172. Гаєвський, Б.А. Соціальне управління : підруч. / Б.А. Гаєвський, О. Б. Гаєвська. — К. : КНЕУ, 2012. — 250 с.

173. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : в 2 ч. Ч. 1 / А. М. Куліш. Суми : Вид. Сум. держ. ун-ту, 2007. – 220 с.

174. Куліш А.М. Правоохоронна система України*:* адміністративно-правові засади організації *та* функціонування [Текст] : звіт про НДР (заключний) / Кер. А.М. Куліш // Електронний ресурс. Режим доступу:
essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/39508/1/kulish_1156.docx

175. Мельник К. Ю. Соціально–правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики): дис. … канди-

дата юрид. наук : 12.00.05 / Мельник Костянтин Юрійович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2002. – 202 с.

176. Руденко О.О. Поняття та види організаційних технологій в системі управління органами прокуратури України / О.О. Руденко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 148–151.

177. Кравченко Ю.Ф. Принципи реформування системи органів внутрішніх справ України / Ю.Ф. Кравченко // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип. 3-4. – Х.: Ун-т внутр. справ. – 1998. – С. 3-14.

178. Гусаров С.М. Удосконалення організаційної структури ОВС (міліції) та шляхи поліпшення їх адміністративно-юрисдикційної діяльності в розбудові демократичної, правової держави / С.М. Гусаров // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави : міжнар. наук.-практ. конф., 10 квіт. 2009 р.: тези допов. – Одеса: ОДУВС, 2009. – С. 11-12.

179. Бондаренко І.В. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи (поняття та ознаки) / І.В. Бондаренко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 18-21.

180. Іщенко М. П., Руденко І. І. Людинознавча компетентність керівника, менеджера, спеціаліста. / М. П. Іщенко, І. І. Руденко. – Черкаси: Відлуння-Плюс, 2003. – 200 с.

181. Кукуленко-Лук'янець І.В. Психологія управління: навчально-методичний посібник / І.В. Кукуленко-Лук'янець. – Черкаси: ЧНУ імені Богдана Хмельницького, 2012. – 140 с.

182. Кунєв Є.Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління: Дис. …канд..юрид.наук: 12.00.07 / Ю.Д. Кунєв.- Запоріжжя, 2001 – 227 с.

183. Олійник О.І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917-1941рр.): структура, функції, діяльність: Дис. …канд..юрид.наук: 12.00.01 / О.І. Олійник. – Х., 2000. – 205 с.

184. Фролов М.Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи: Дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.Ю. Фролов. – Х., 2001. – 224 с.

185. Гриценко В. Г. Адміністративно-правові засади оптимізації правоохоронної системи України [Текст]: монографія / В. Г. Гриценко: Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – Кіровоград: Полімед-Сервіс, 2014. – 427 с.

186. Ягунов Д.В. Служба пробації: концепція, принципи діяльності, організаційна структура: Конспект лекцій. Видання третє, змінене та допов нене / Д.В. Ягунов. – Черкаси: Вид-во Юлії Чабаненко, 2006. – 72 с.

187. Концепція реформування правоохоронних органів (кримінальної юстиції) України // Указ Президента України від 8.04.2008 р. № 311/2008.

188. UN. Probation and Related Measures. – P. 15

189. Історія виникнення пробації // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/lug/uk/control/lug/uk/publish/article/708607.

190. Історія пробації в Англії та Уельсі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://probation.at.ua/index/hist_e_w/0-27.

191. Застосування пробації в США // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=58412&cat_id=49546

192. Угода між Державним департаментом України з питань виконання покарань та Адміністрацією тюрем та пробації Швеції про співробітництво в процесі приведення кримінально-виконавчої системи України у відповідність до європейських стандартів // Держдепартамент вик. покарань, Швеція; Угода, Міжнародний документ від 20.07.2005.

193. На шляху інтеграції України до ЄС / Інформаційний бюлетень з євроінтеграційних питань. – 2013. – № 7. – 43 с.

194. Юсупов В.А. Проблеми та перспективи реформування системи правоохоронних органів / В.А. Юсупов // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 25. – С. 616-623.

195. Зозуля І.В. Щодо поміркованості та ґрунтовності ініціатив із реформування системи МВС України / І.В.Зозуля // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). – № 2. – С. 137-142.

196. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 року № 456 // [Електронний ресурс}. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi

197. Права людини захистять, МВС – реформують / Тижневик МВС України. – 2006. – № 11 (5501) // [Електронний ресурс}. – Режим доступу: http://www.archive.imzak.org.ua/index.php/home/m1143549844?type=print

198. Про органи внутрішніх справ України: Проект Закону України №1376 від 18.01.2008 року // [Електронний ресурс}. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31401

199. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 522.

200. Алфьоров С.М. Шляхи удосконалення концептуального забезпечення реформування органів внутрішніх справ /С.М. Алфьоров // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 28-29 берез. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 11-15.

201. Сидоренко О.О. Правова система України в контексті глобалізації / О.О. Сидоренко // Теорія і практика правознавства. – 2016. – № 1(9). – С. 1–12.

202. Суббот А.І. Міжнародний досвід забезпечення безпеки правоохоронних органів та їх співробітників // Бюлетень Міністерства

юстиції України : загальнодержавне науково-практичне фахове видання / Міністерство юстиції України. – Київ, 2012. – № 8 (130). – С. 73-75

203. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії : сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.

204. Дмитренко Ю. П. Слабкий соціальний захист співробітників як ризик корупції в правоохоронних органах : матеріали наук.-практ. конф. "Боротьба з корупцією: міжнародний досвід і його актуальність для України", (Київ, 12 груд. 2002 р.). – К. : НАСБ України, 2003. – С. 47-48.

205. Стрільців О.М. Підготовка поліцейських у Шотландії / О.М. Стрільців // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 28-29 берез. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 95-96.

206. Про народну поліцію : Закон КНР, прийнятий на 12 засіданні Постійного комітету 8-го Всекитайського з'їзду народних представників 28 лют. 1995 р., оприлюднений згідно з Указом Голови КНР № 40 від 28 лют. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://russian.china.org.cn/links/txt/2007-09/25/content_8946459.htm

207. Юрченко О.М. С. Задачі та функції КНР / О.М. Юрченко // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 28-29 берез. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 115-117.

208. Шевченко О. До проблеми діяльності та реформування правоохоронних органів // Юридичний журнал : аналітичні матеріали, коментарі, судова практика / МОН України; НПУ ім. Драгоманова; Ін-т політології та ін. – Київ, 2010. – № 9 (99). – С. 49-59.

209. Камінська Н.В. Пріоритети реформування правоохоронних органів у контексті євроінтеграційного курсу України / Н.В. Камінська // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матеріали Міжнар. наук.-практ.

конф. (Дніпропетровськ, 28-29 берез. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 39-41.

210. Лисюк Ю.В. Щодо питання втілення європейських стандартів у діяльність органів внутрішніх справ / Ю.В. Лисюк // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 28-29 берез. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 58-60.

211. Український радянський енциклопедичний словник : [у 3 т.] / гол. ред. Бабичев Ф. С. — 2-ге вид. — К. : Голов. ред. УРЕ АН УРСР, 1987. — Т. 3 : Портулак — Ь. — 736 с.

212. Словник української мови в 11 томах. За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. 10. – К.: Наукова думка, 1979. – 657 с.

213. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко. – Х.: Фоліо, 2002. – 540 с.

214. Правові відносини: проблеми теорії та практики. Зб. наук. праць. Матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15 лист. 2013 р.) / за заг. ред. В.П. Нагребельного, Н.М. Пархоменко, М.М. Шумила. – К. : Ніка-Центр, 2013. – 264 с.

215. Юридична енциклопедія: В 6-ти томах / Нац. акад. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ; Гол. ред.: Шемшученко Ю.С., Зяблюк М.П., Горбатенко В.Д. та ін. – Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. – Т.6: Т-Я. – 2004. – 768с.

216. Рубан О.О. Реалізація компенсаційної функції в цивільному праві / О.О. Рубан // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2020. – № 61. – С. 80–83.

217. Прокопенко В.І. Трудове право України: підруч. / В.І. Прокопенко. – Х.: Консум, 1998. – 480 с.

218. Зварич Р. Ґенеза регулятивної функції в соціалістичному типі права / Р. Зварич // Jurnalul juridic national: teorie şi practică. – 2017. – № 6-2(28). – С. 9–12.

219. Загальна теорія держави і права / За редакцією В.В. Копєйчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.

220. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / С. Л. Лисенков. – К.: Юрискон-сульт: КНТ, 2006. – 355 с.

221. Коломієць О.В. Функції держави у сучасному правознавстві: теоретичні проблими / О.В. Коломієць // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 5. – С. 41-44.

222. Державне управління: теорія і практика / Заг. ред. В.Б. Авер'янова – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

223. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лавринчук // Право України. – 1999. – № 9.

224. Перепелиця А.І. Правове регулювання функціонування правоохоронних органів в Україні // Держава і право: збірник наукових праць: юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2008. – Вип. 41. – С. 314-321.

225. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю.О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3(35). – С. 145–150.

226. Шоптенко С.С. Повноваження правоохоронних органів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення /С.С. Шоптенко // Право і суспільство. – 2017. – № 4(2). – С. 90– 95.

227. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності / О.Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 847-852 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_4_140.pdf.

228. Сажнєв І.В. До питання щодо визначення поняття "правоохоронна функція держави" / І.В. Сажнєв // Вісн. Запорізького юрид. ін-ту. – № 4. – 2000. – С. 62-71.

229. Лукашевич В.Г. Правоохоронна діяльність ОВС. Вступ до спеціальності: Навчальний посібник / В.Г. Лукашевич. – Запоріжжя: Юрид ін.-т МВС України, 1998. – 289 с.

230. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навч. посіб. / авт. і упоряд.: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – Київ: Атіка, 2000. – 512 с.

231. Ємельянова Л. В., Сидоренко О. М. Теорія держави та права: Навчально-методичний посібник заочної форми навчання. – Миколаїв: Іліон, 2007 – 148 с.

232. Зінченко В.М. Теоретико-правові засади в діяльності правоохоронних органів в Україні / В.М. Зінченко // Альманах права. — 2011. — № 2. — С. 198-200.

233. Гусаров С.М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України. – Х.: ТД «Золота миля», 2009. – 408 с.

234. Куліш А.М. Правоохоронна система України:адміністративно-правові засади організації та функціонування: Дис ... д-ра юрид. Наук: 12.00.07 / А.М. Куліш. – Харків, 2009. – 432 с.

235. Економічна безпека: навч. посіб. / О. Є. Користін, О. І. Барановський, Л. В. Герасименко та ін.; за ред. О. М. Джужі. – К.: Алерта; КНТ ; Центр учбової літератури, 2010. – 368 с.

236. Бородін Д.І. Правоохоронні органи: поняття та функції / Д.І. Бородін // Юридичний вісник. – 2014. – № 2 (35). – С. 47-51.

237. Теорія держави та права: [підручник) / [за вимогами кредитно-модульної системи навчання] / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.: за заг. ред. Є.О. Гіди. – К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с.

238. Константінов С.Ф., Братель С.Г. Дрозд О.Ю. Організація діяльності міліції громадської безпеки / С. Ф. Константінов, С. Г. Братель, О. Ю. Дрозд та ін. Мультимедійний навчальний посібник // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naiau.kiev.ua/books/ODGMV/new-page-2.html

239. Музичук О. М. Сутність та особливості проходження служби в ОВС України / О. М. Музичук // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 98-102.

240. Пампура І. І. Професійно-психологічна підготовка працівників органів внутрішніх справ / І. І. Пампура // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (ДДУВС, 28-29.03.2014). – С. 76-77.

241. Дерев'янко В. В. Особливості професійної підготовки прокурорських кадрів: проблеми адаптації / В. В. Дерев'янко // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 2 (2). – С. 218-222.

242. Криворучко Л.С. Організація професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ до дій в екстремальних умовах : Дис... канд. наук: 12.00.07 – 2008.

243. А ти зміг би: опубліковано нормативи з фізпідготовки до київської поліції // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kiev.vgorode.ua/news/sobytyia/250502-staly-yzvestny-normatyvy-dlia-postuplenyia-v-patrulnuui-polytsyui-kyeva.

244. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посів. – 3-те вид. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011.- 696 с.

245. Матюхіна Н. П. До проблеми професійної культури працівників правоохоронних органів (зарубіжний досвід) / Матюхіна Н. П. // Кримський юридичний вісник : зб. наук. пр. / МВС України, Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. – Сімферополь, 2009. – Вип. 3 (7).

246. Шевчук О.О., Томма Р.П. Досвід підготовки поліцейських кадрів у зарубіжних країнах / О.О. Шевчук, Р.П. Томма // Південноукраїнський правничий часопис. – 2018. – № 4(2). – С. 92–95.

247. Ізуїта П.О. Досвід європейських країн у сфері охорони праці / П.О. Ізуїта // Інформація і право. – 2014. – № 2(11). – С. 38-43.

248. Трояновський В.С. Особиста безпека поліцейського під час виконання службових обов'язків: зарубіжний досвід / В.С. Трояновський // Південноукраїнський правничий часопис. – 2016. – № 1. – С. 74-76.

249. Федоренко, О. І. Особливості підготовки поліцейських кадрів у США / Федоренко О. І. // Вісник Національного університету оборони України. - 2010. - Вип. 5(18). - С. 109-113.

250. Босак Х.З. Організаційно-правові засади проходження державної служби в органах внутрішніх справ України: Дис… канд. юрид. наук: 12.00.07. – Львів, 2012. – 196 с.

251. Босак Х.З. Професійна підготовка як різновид вдосконалення службової діяльності співробітників органів внутрішніх справ України // Митна справа.– 2011.– №4, Ч. 2. – С. 155-161.

252. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; [редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.]. – Київ: Абрис, 2002. – VI, 742 с.

253. Словник іншомовних слів / за редакцією О. С. Мельничука. - Київ : Українська радянська енциклопедія, 1974. - 774 с.

254. Великий тлумачний словник сучасної української мови: Уклад. і голов. ред.. В.Т. Бусел. – К. Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2005. – 1728 с.

255. Словник іншомовних слів. Тлумачення, словотворення та слововживання : близько 35000 слів і словосполучень / С.П. Бибик, Г.М. Сюта; за ред. С. Я. Єрмоленко. – Харків: Фоліо, 2005. – 623 с.

256. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. – Видання четверте. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. – 656 с.

257. Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник / В. В. Крав- ченко. – Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2006. – 568 с.

258. Гришко Є.М. Органи державного управління в сфері примусового виконання рішень юрисдикційних органів в Україні / Є.М. Гришко // Економіка та держава. — 2010. — № 9. — С. 95-98.

259. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». – Одеса : Фенікс, 2023. – 792 с.

260. Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 134-142.

261. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — 208с.

262. Івчук М. Ю. Особливості правозастосовчої діяльності органів прокуратури України / М. Ю. Івчук // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – № 18. – С. 334-339.

263. Адміністративне право України. Академічний курс : Підручник / Заг. ред. Т. Коломоєць – К : Юрінком Інтер, 2011. –576 с.

264. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. – 392 с.

265. Клюєв О.М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні / О.М. Клюєв // Форум права. – 2007. – № 1. – С. 99-103.

266. Білоконь М. В. Реформи, які мають змінити міліцію / Білоконь М. В. // Міліція. України. – 2003. – № 12. – С. 2–4.

267. Федоренко О.І. Методи і форми виховної роботи працівників правоохоронних органів з підлітками / О.І. Федоренко // Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школі. Запоріжжя. – 2009. – Вип. 5. – С. 380-385.

268. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства справ України: Наказ МВС України від 10.10.2004 р. // Офіційний вісникУкраїни. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.

269. Нікітенко О. І. Попереджувальна діяльність правоохоронних органів та проблеми по забезпеченню внутрішньої безпеки держави / О. І. Нікітенко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 648-654.

270. Шумський П.В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України / П.В. Шумський // Сучасні проблеми науки: Матер. наук. конф. (9 квітня 2010 р.). – К.: Національний авіаційний університет, 2010. – С. 220–221.

271. Джафарова О.В. Цивільний демократичний контроль як основа реформування правоохоронних органів України / О.В. Джафарова // Право і безпека. – 2010. – № 2 (34). – С. 73-77.

272. Баулін О.В. Процесуальна самостійність і незалежність слідчого та їх процесуальні гарантії: дис. … канд. юрид. наук: спеціальність: 12.00.09 – «Кримінальний процес, криміналістика і судова експертиза» / Олег Вячеславович Баулін. – Київ, 2000. – 236 с.

273. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис. Канд.юрид.наук: спеціальність: 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Володимир Юрійович Шильник. – Харків, 2004. – 197 с.

274. Ківалов С.В. Проект КПК України: пробле-ми та перспективи прийняття / С.В. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2011. – № 6. – С. 15-20.

275. Козюбра М.І. Попередній конституційний контроль і захист прав людини / М.І. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 54-59.

276. Середа Г.П. Прокурор як суб'єкт кримінального переслідування / Г.П. Середа // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Вип. 559. – С. 102-106.

277. Войцишен В.Д. Прокуратура у системі кримінальної юстиції України в період її реформування / В.Д. Войцишен // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 11-14.

278. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: Наказ Генеральної прокуратури України від 17.08.2012 р. № 69 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: gp.gov.ua

279. Оніщук М.В. Проект нового КПК України – рух у правильному напрямку / М.В. Онищук // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – № 28. – С. 12-13.

280. Юсупов В.А. Актуальні проблеми та перспективи реформування правоохоронних органів у світлі нового КПК / В.А. Юсупов // Держава та регіони. – 2013. – № 1 (39). – С. 217-220.

281. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : Підручник / Плішкін В.М. ; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К : НАВСУ, 1999. – 702 с.

282. Пікуля Т. О. Роль міліції щодо поліпшення правопорядку в Україні / Т. О. Пікуля // Проблеми пенітенціарної теорії і практики :

щорічний бюлетень Київськ. ін-ту внутр. справ / редкол. : В. М. Синьов (голов. ред.) та ін. – К. : КІВС, «МП Леся», 2002. – С. 196–203.

283. Куліш А. М. Проблеми визначення правового статусу правоохоронних органів України / А. М. Куліш // Трудове право України у контексті Європейської інтеграції : наук.-практ. конф. (Харків, 25–27 травня 2006 р.). – Х. : Вид-во Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – С. 125–131.

284. Андрійчук О.В. Зарубіжний досвід правового регулювання нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства / О.В. Андрійчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 9-2. – С. 7-9.

285. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник / Г.П. Ситник. – К.: НАДУ, 2012. – 544 с.

286. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник / О.М. Бандурка. – Харків : Ун-внутр. справ, 1998. – 480 с.

287. Криштанович М.Ф. Діяльність ОВС щодо захисту прав і свобод людини як важлива умова забезпечення національної безпеки України / М.Ф. Криштанович // Науковий вісник. – 2013. – Вип. 12. – С. 34-38.

288. Хальота А.І. Методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини / А.І. Хальота // Право України. – 2001. – № 5. – С. 43-46.

289. Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку: у 2 ч. : Ч.1. – К. – НАВСУ, 2001. – 460 с.

290. Колпаков В.К. Шляхи забезпечення якісного управління у сфері внутрішніх справ / В.К. Колпаков // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 27 листопада 2009 р.) / [упорядники: Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький]. – К.: ДНДІ МВС України, 2009. – С. 39-40.

291. Андросюк В.Г.Професійна психологія в органах внутрішніх справ. Загальна частина: Курс лекцій / В.Г. Андросюк, Л.І. Казміренко, В.С. Медведєв. – К.: УАВС, 1995. – 218 с.

292. Потапчук Є.М. Теорія та практика збереження психічного здоров'я військовослужбовців: Монографія. / Є.М. Потапчук. – Хмельницький: Видавництво Національної академії ДПСУ, 2004. – 323 с.

293. Литвин В.В. Зарубіжний досвід професійно-психологічного відбору поліцейських кадрів / В.В. Литвин // Юридична психологія. – 2017. – № 1(20). – С. 139-147.

294. Пірен М.І. Конфліктологія: Підручник / М.І. Пірен. – К.: МАУП, 2003. – 360 с.

295. Основи спеціальної фізичної підготовки працівників органів внутрішніх справ:Навчальний посібник / М.І. Ануфрієв, С.Є. Бутов, О.Ф. Гіда, С.М. Решко]; За ред. Я.Ю. Кондратьєва та Є.М. Моісеєва. – К.: НАВСУ, 2003. – 336 с.

296. Клочко А.М. Сучасний стан кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України // А.М. Клочко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 367-371.

297. Шило С.М. Кадрова політика в ОВС її мета та принципи / С.М. Шило // Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. – 2013. – Т. 2 . – Вип. 3. – С. 78-80.

298. Ситник Г.П. Нормативно-правові акти як основа функціонування системи державного управління національною безпекою / Г.П. Ситник // Статистика України. – 2004. – №1. – С.42-46.

299. Загуменна Ю.О. Система органів внутрішніх справ України: принципи та напрямки удосконалення / Ю.О. Загуменна // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 372–378.

300. Ануфрієв М.І. Партнерство ОВС з населенням: стратегія, сучасний стан і досвід / М.І. Ануфрієв // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. – № 2. – С. 7-16.

301. Джафарова О.В. Правові основи партнерства міліції і населення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Джафарова. – Х., 2003. – 206 с.

302. Козік М.А. Структурно-функціональна характеристика соціального партнерства за участю міліції // М.А. Козік // Науковий вісник Ужгородського національного університету . – 2013. – № 3. – С. 59-61.

303. Дивак М.М. Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: Автореф. дис.. канд.. юрид. наук: Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.М. Дивак. – Х., 2012. – 20 с.

304. Зозуля Є.В. Формування нормативно-правової бази та організаційне забезпечення міжнародного співробітництва МВС у боротьбі зі злочинністю в умовах становлення української державності / Є.В. Зозуля // «Наука. Релігія. Суспільство». – 2009. – № 3. – С. 36-43.

305. Вербенський М.Г. Актуальні проблеми наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у протидії транснаціональній злочинності / М.Г. Вербенський // Міжнародне співробітництво ОВС у боротьбі з транснаціональною злочинністю: тези доп. міжнар. наук.- теорет. конф. (м. Київ, 24 березня 2010 р.). – К : КНУВС, 2010. – 272 с.

306. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохорон-них органів: Указ Президента України від 23.05.2005 р., № 834/2005 // ОВУ. — 2005. — № 21. — Ст. 1131.

307. Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 25.04.2008 р., № 401/2008 // ОВУ. — 2008. — № 33. — Ст. 1082.

308. Парубін К.О.Нормативно-правове забезпечення інформатизації міліції України // К.О. Парубін // Право і безпека. – 2012. – № 1. – С. 168-171.

309. Сервецький І.В. Теоретичні засади сутності і змісту оперативно-розшукових заходів / І.В. Сервецький // Вісник Академії управління МВС. – 2007. – № 2–3. – С. 78–88.

310. Комзюк А. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

311. Правознавство: Підручник / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін.]; За заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. – К.: КНЕУ, 2003. – 767 с.

312. Малюга В. Система принципів організації та діяльності прокуратури: суть, класифікація / В. Малюга // Вісник прокуратури. – 2001. – № 6. – С. 31–36.

313. Міщенко С. Проблема забезпечення незалежності Генерального прокурора в умовах сучасної держави / С. Міщенко // Голос України. – № 27 (4277). – 12 лютого 2008 року. – С. 2.

314. Куліш А. М. Законність і правопорядок: теоретичний аспект / А. М. Куліш // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 30. – С. 171–176.

315. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. … доктора юрид. наук : спец. 12.00.05 / Іншин Микола Іванович; Одеськ. нац. юрид. академія. – Одеса, 2005. – 452 с.

316. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Видавничий Дім «Ін–Юре», 1999. – 242 с.

317. Правоохоронні та правозахисні органи України : навч.-метод. посіб. [для студ. (за кредит.-модул. системою)] / Донецьк. юрид. ін-т Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ, Каф. конституц. та міжнар. права ; [авт. та упоряд. : Б. В. Бабін, М. М. Денісова, Е. В. Третьяк]. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2008. – 42 с.

318. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України: Підручник /В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 272 с.

319. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Фулей Тетяна Іванівна ; Ін-т міжнародних відносин Київськ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. – Київ, 2003. – 253 с.

320. Barnett H. Constitutional and administrative law. – London : LLM, 2006. – 977 p.

321. Гончаренко О.М., Лисицин Е.М., Вагапов В.Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України / О.М. Гончаренко, Е.М. Лисицин, В.Б. Вагапов // Наука і оборона. – 2002. – № 1. – С. 18-24.

322. Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 22 квітня 2004 рок № 7 гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

323. Курись А.С. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності прокуратури України: проблеми та шляхи удосконалення / А.С. Курись // Форум права. -2011. – № 3. – С. 443-448.

324. Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України: Розпорядження Президента України від 25.05.2007 № 114/2007-рп // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/114/2007-%D1%80%D0%BF

325. Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України»: Постанова Верховної Ради України від 25.05.2007 № 1092-V // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1092-16.

326. Подкопаєв С.В. Організація прокуратури України / С.В. Подкопаєв // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 447-458.

327. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України 26 грудня 2011 року № 1гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

328. Подкопаєв С.В. Організаційна структура системи органів прокуратури України / С.В. Подкопаєв // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 69-76.

329. Олійник Р.В. Система та структура прокуратури України / Р.В. Олійник // Європейські перспективи. – 2014. – № 1. – С. 33-39.

330. Рибалка Н.О. Форми управління в органах прокуратури України / Н.О. Рибалка // Держава та регіони. Сер.: Право. – 2013. – № 2. – С. 53-57.

331. Рекомендація № (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства / прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року на 724–1 зустрічі заступників міністрів // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. – К. : Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006. – С.12-34.

332. Пояснювальна записка до Рекомендації № (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. – К. : Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006. – С.12-19.

333. Якимчук М.К. Проблеми організаційно-правового забезпечення наукової організації управління в ор- ганах прокуратури України / М.К. Якимчук // Науковий вісник Чернівецького. університету. – 2001. – Вип. 121. – С. 103–108.

334. Стецюк Н.М. Розвиток процесу управління персоналом (на прикладі митної служби України): Автореф. дис. … канд. наук з держ. управл.: Спец. 25.00.03 «Державна служба» / Н.М. Стецюк. — К., 2007. — 18 с.

335. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

336. Линьов К.О. Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби: навч. посіб. / К.О. Линьов. – К.: ДПС України, 2013. – 44 с.

337. Лушер В. В. Поняття інформаційного забезпечення органів прокуратури України / В.В. Лушер // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 338-441.

338. Хомич А. С. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури / А. С. Хомич // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 1046-1049.

339. Мілієнко О. Принципи адміністративного судочинства та їх класифікація / О. Мілієнко // Право і суспільство. – 2016. – № 2. – С. 132–139.

340. Хомич А. С. Щодо видів інформації, яка використовується в органах прокуратури / А. С. Хомич // Право і безпека. – 2009. – № 5 (32). – С. 132–136.

341. Назарук О. І. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності прокурора у сфері відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням / О.І. Назарук // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 347-349.

342. Костенко Г.Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: Навч. посіб. / Г.Ф. Костенко. - К.: ЗАТ «Видавничий дім "ДЕМІД», 2002. – 144 с.

343. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 30 грудня 2014 року № 158. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kyiv.gp.gov.ua/ua/kievdoc.html?_m=publications&_t=rec&id=150375.

344. Бурбика М.М. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності / М.М. Бурбика // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 88-92.

345. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1/1гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

346. Сухонос В.В. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демок-

ратичної держави / В.В. Сухонос // Правовий вісник УАБС НБУ. – 2008. – № 1.- С.19-23.

347. Пшонка А.В. Мета та завдання кадрової роботи в органах прокуратури / А.В. Пшонка // Європейські перспективи. – 2013. – № 4. – С. 44-49.

348. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 15 вересня 2014 року № 2 гн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

349. Панов В.М. Шляхи вдосконалення кадрового забезпечення органів прокуратури як основна умова підвищення ефективності реалізації правозахисної функції / В.М. Панов // Європейські перспективи. – 2013. – № 7. – С. 47-53.

350. Про затвердження Положення про Головне управління організаційного та правового забезпечення Генеральної прокуратури України: Наказ Ге-нерального прокурора України від 28.12.2010 № 109.

351. Пшонка А.В. Організаційно-правові основи методичного забезпечення кадрової роботи в органах прокуратури України / А.В. Пшонка // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 248-258.

352. Бабенко В.І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля : дис. … канд. юрид. наук / В.І. Бабенко. – Одеса, 2004. – 238 с.

353. Черников Д.Л. Фінансування органів прокуратури України у діахронічному аспекті: проблемні питання й тенденції / Д.Л. Черников // Європейські перспективи. – 2013. – № 5. – С. 162-168.

354. Про фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів прокуратури України: Розпорядження Президента України від 20.12.1991 № 9/91-рп // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/9/91-%D1%80%D0%BF.

355. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Р.А. Жоган. – Київ, 2010. – 233 с.

356. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382. Словник української мови. [В 11 т.]. Т. 5: Н-О / Ред. В.О. Винник, Л.А. Юрчук. – К.: Наук. думка, 1974. – 840 с.

357. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін. ; відп. ред. В. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.

358. Ситник Г.П. Оптимізація цивільно-військових відносин – важливе завдання управління національною безпекою / Г.П. Ситник // Вісник УАДУ. – 2003. – № 3. – С. 326-332.

359. Куліш А. М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи» / А. М. Куліш // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 5. – С.90–93.

360. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.

361. Організація судових та правоохоронних органів України: методичний посібник / Афанасьєв В. В., Марочкін І. Є., Толочко О.М. та ін - Нікополь: Ніка, 1995. - 336 с.

362. Комісаров О. Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Комісаров Олександр Геннадійович ; Академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – 237 с.

363. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Данильєва Ірина Едуардівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2005 – 196 с.

364. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Моногр. / О.І. Сушинський. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 467 с.

365. Іншин М. І. Сутність та особливості службово-трудових правовідносин в ОВС / М. І. Іншин // Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України : ма-

теріали наук.-практ. конф. ; 5 березня 2004 р., Харків. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 123–126.

366. Сучасний словник іншомовних слів / За ред. О. Семотюк. – Х.: Ранок, 2007. – 467 с.

367. Business dictionary. What is optimization? – [E-resource]. – Access mode: http://www.businessdictionary.com/definition/optimization.html.

368. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: Перун, 2005. – VIII, 1728 с.

369. Кульчій І.О. Сутність понять «реформування» і «оптимізація» та їх застосування в системі виконавчої влади України / І.О. Кульчій // Вісник державної служби України. – 2013. – № 2. – С. 16-20.

370. Соловей О.М. Оптимізація і ефективність адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України [Текст] : монографія / О.М. Соловей. - Херсон : Гельветика, 2019. - 201 с.

371. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України. Дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / М.К. Якимчук. – Чернівці, 2002. – 446 с.

372. Захаров Є.Ю. Деякі правові проблеми діяльності СБ України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://khpg.org/index.php?id=1272530646.

373. Control of internal security services in Council of Europe member states: Recommendation 1402 (1999). – [E-resource]. – Access mode: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm.

374. Комплексний огляд Служби безпеки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/printable_article%3Bjsessionid=24D0549411AD8C853C7559CEA0CB0BDA?art_id=57985.

375. Грек М.В. Адміністративно-правові основи організації та діяльності Служби безпеки України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.В. Грек – Дніпропетровськ, 2014. – 183 с.

376. Ткач О.І. До проблеми реформування СБ України в контексті євроінтеграції / О.І. Ткач, В.В. Сорокін // Освіта регіону. – 2009. – № 2. – С. 122-125.

377. СБ України пропонує розмежувати функції правоохоронних органів по боротьбі з корупцією // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article;jsessionid=14A7A96B049A11FAA9130B1D34BF4628?art_id=54589&cat_id=54228.

378. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.Г. Заброда. – К., 2005. – 20 с.

379. Бєлов О.Ф. Система стратегічного управління сектором безпеки України: стан, проблеми і перспективи розвитку / О.Ф. Бєлов, О.В. Литвиненко // Стратегічні пріоритети. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – 2011. – № 1. – С. 100-104.

380. Суслін С.В. Актуальні питання реформування СБ України / С.В. Суслін, В.І. Олійник // Інновації в юридичній науці та правозастосовчій практиці: Зб. матеріалів Міжнар. юридичної наук.-практ. інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 29 травня 2014 року: тези наукових доповідей. – К.: Україна, 2014. – С. 296-300.

381. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): Аналітична доповідь / В.Г. Пилипчук, М.О. Будаков, В.М. Гірич. – К.: НІСД, 2012. – 56 с.

382. Larry L. Watts. Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies // Studies in Intelligence. – Vol. 48. – No.l. – 2004. – P. 11-25. – [E-resource]. – Access mode: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48nol/article02.html.

383. У Києві відбувся круглий стіл щодо реформи правоохоронної системи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://crime.unian.ua/847193-u-kievi-vidbuvsya-krugliy-stil-schodo-reformi-pravoohoronnoji-sistemi.html.

384. План роботи Громадської ради при Службі безпеки України на 2014 рік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ssu.kmu.gov.ua/sbu/doccatalog/document?id..

385. Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України: Закон України від 20.10.2005 р. № 3014-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №4. – Ст. 53.

386. Організаційна структура Служби безпеки України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=83210&cat_id=38555

387. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/379/99

388. Про затвердження Положення про Громадську раду при Службі безпеки України: Наказ Служби Безпеки України від 30.12.2009 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=51569&cat_id=51568.

389. Матюхіна Н.П. Служба безпеки України як складова сектору безпеки: окремі умови та шляхи реформування / Н.П. Матюхіна // Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали пост. діюч. наук.-практ. семінару, 25 трав. 2012 р., м. Харків / Служба безпеки України, Ін-т підгот. юрид. кадрів для СБ України, Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого". – Х.: Оберіг, 2012. – Вип. 3. – С. 59-69.

390. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України»: Указ Президента України № 249/2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/7621.html.

391. На офіційному сайті СБ України розміщено проект нового Закону України «Про Службу безпеки України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=82195&cat_id=65689.

392. Дорожня Карта Реформ для Майбутнього Парламенту. Меморандум на підтримку законодавчих пропозицій громадської ініціативи Реанімаційний Пакет Реформ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1038.html

393. Представники ЄС увійдуть до міліції, прокуратури та СБ України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3475053-predstavnyky-yes-uviidut-do-militsii-prokuratury-ta-sbu.

394. ЄС затвердив концепцію реформ у сфері безпеки України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/news/2014/10/1/7026416/.

395. Куліш А. Щодо сутності правоохоронної системи / А. Куліш // Право України. – 2005. – № 10. – С. 10–13.

396. Мойсик В. Р. Реформування та законодавче забезпечення правоохоронних органів України / В. Р. Мойсик // Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи : матеріали міжнародного «круглого столу». – К. : «Гарант»: , 2005. – С. 143–150.

397. Куліш А. М. Державна політика в сфері діяльності правоохоронних органів / А. М. Куліш // Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 листопада 2008 р.) / за ред. проф. А. Т. Комзюка та проф. М. І. Іншина. – Харків : Харківськ. нац. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 54–60.

398. Правоохоронні органи України : курс лекцій [для студ. спец. «Правознавство» вищ. навч. закл.] / А. П. Гель, Г. С. Семаков, Д. П. Цвігну ; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – К. : МАУП, 2000. – 234 с.

399. Петроченко Ю. А. Реформування правоохоронних органів України / Ю. А. Петроченко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 12. – С. 23-29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mndc.naiau.kiev.ua

400. Бандурка О. М. Адміністративно–правові проблеми функціювання виконавчої влади в Україні / О. М. Бандурка, О.П. Рябченко // Малий і середній бізнес. – 1999. – № 1–2. – С. 23–28.

401. Турянський Ю.І. Податкова реформа у системі заходів антикризового регулювання економіки України / Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.5. – С.315-320.

402. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні: фінансово-економічні аспекти: Автореф. дис. доктора з держ. Управління: Спец. 25.00.02 «Механізм державного управління» / Г.В. Дмитренко. – Київ, 2011. – 36 с.

403. Голишевська Л.В. Сучасний стан податкової політики: проблеми і шляхи їх розв'язку / Л.В. Голишевська, А.Г. Швець // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/4_SWMN_2010/Economics/58997.doc.htm

404. Тимченко Л.Д. Особливості формування податкових систем у країнах Центральної та Східної Європи / Л.Д. Тимченко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2008. – № 2 (41). – С. 230-236.

405. PricewaterhouseCoopers.- Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.pwc.com.

406. Ряба О., Гончарук Н. Реформування податкової системи України в контексті міжнародної інтеграції / О. Ряба, Н. Гончарук // Вісник Хмельницького національного університету. – 2012. – № 2. – С. 212-215.

407. Про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18.03.2013 № 141/2013 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141/2013.

408. Столярик І. Запропоновані зміни до податкової системи дадуть новий потужний імпульс розвитку бізнесу / Інтерв'ю // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://briz.if.ua/24907.htm.

409. Головний інформаційно-аналітичний центр: Статистичний аналіз податкової системи України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.xn--3-ptbj.xn--p1ai/2272672212432_33162

410. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо обліку та реєстрації платників податків та удосконалення деяких положень: Закон України від 24.10.2013 № 657-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 22. – Ст. 778.

411. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.10.2014 № 71-VIII

412. Опитування платників податків щодо ставлення до податкової служби та податкової системи проведий Асоціацією платників податків // Електронний ресурс]: http://gulfstream.in.ua/content/news/detail/28

413. Податки в Україні : від теорії до практики [Текст] : навч. курс : [навч. посіб.] / О. О. Воронська. - 1-ше вид. - Дніпро : Акцент , 2018. - 463 с.

414. Мельник В.М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу: Монографія // В.М. Мельник. – К.:Комп'ютерпрес, 2006. – 277 с.

Scientific publication

Yusupov Valerii,
Chenshova Nataliia,
Velychko Dmytro,
Rtyshchev Serhii,
Shurupova Kateryna

LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE: PROBLEMS OF REFORM

Monograph

Authors responsible for the content or accuracy of the information

Layout 60x84/8. Printed sheets 37,65. Run 1000 copies.
Order № 01/01-2024 PUBLISHED AND PRINTED BY THE E-SCIENCE SPACE SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ,
KRS 870645, SZCZĘSNA 26, 02-454 Warszawa
Identyfikator wydawcy w e-ISBN 40907
Kontakt
tel. +48739692146
https://e-science.space/en/publications/