

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ**

Навчальний посібник

Львів

2018

УДК 351(477) (075.8)
К 56

Рекомендовано до друку Вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 7 від 28.02.2018 р.)

Рецензенти:

О. І. Остапенко, доктор юридичних наук, професор, заступник директора
(Навчально-науковий інститут права та психології НУ «Львівська політехніка»)

Ю.С. Назар, кандидат юридичних наук, професор, директор інституту з
підготовки фахівців для Національної поліції (Львівський державний
університет внутрішніх справ)

Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р.

Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник /
М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Ю. Р. Лозинський. – Львів: ЛьвДУВС, 2018. –
323 с.

ISBN

У навчальному посібнику проводиться комплексний аналіз теоретичних, методологічних і практичних проблем в галузі правового і організаційного регулювання правоохоронної діяльності. На основі досягнень правової науки, сучасного законодавства та практики його застосування розкриваються теоретико-методологічні та правові особливості формування державної політики у сфері правоохоронної діяльності в умовах реформування державного управління в контексті асоціації України до Європейського Союзу.

Навчальний посібник може стати корисним для здобувачів вищої освіти, викладачів, працівників правоохоронних органів.

УДК 351(477) (075.8)

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	9
1.1. Роль правоохоронних органів в демократичній державі	9
1.2. Поняття правоохоронного органу	17
Контрольні питання.....	47
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	48
РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ, ПРИНЦИПИ ТА СУБ'ЄКТИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	50
2.1. Функціональне призначення правоохоронної діяльності	50
2.2. Принципи та суб'єкти правоохоронної діяльності	61
2.3. Загальна характеристика реформ організації та діяльності правоохоронних органів країн Європейського Союзу	74
Контрольні питання.....	95
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	95
РОЗДІЛ 3. КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ	97
3.1. Концепція розвитку державної контрольної діяльності	97
3.2. Система державного контролю в Україні	106
3.2.1. Система державної контрольної діяльності	109
3.2.2. Організаційно-правові форми державної контрольної діяльності...111	
3.2.3. Організаційно-правові форми державного контролю змішаного типу.....	116
Контрольні питання.....	131
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	131
РОЗДІЛ 4. НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ	133
4.1. Функції правоохоронних органів України	133
4.2. Нормативно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів України	148
Контрольні питання.....	171
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	171
РОЗДІЛ 5. ІНФОРМАЦІЙНИЙ ОБМІН ТА ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВА ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ...	173
5.1. Інформаційний обмін і інформаційно-правова взаємодія у правоохоронній сфері в Україні	173
5.2. Інформаційна безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері	194

Контрольні питання.....	212
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	212
РОЗДІЛ 6. ОРГАНИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ	214
6.1. Поняття та зміст органів охорони правопорядку в Україні	214
6.2. Поліція в системі органів охорони правопорядку.....	233
Контрольні питання.....	244
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	244
РОЗДІЛ 7 НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ В ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА	246
7.1. Національна поліція в організаційно-правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини	246
7.2. Основні принципи діяльності Національної поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні	262
7.3. Основні форми та методи діяльності Національної поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні.....	273
Контрольні питання.....	288
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	288
РОЗДІЛ 8. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ	290
8.1. Система державної служби в правоохоронній сфері та зміст її елементів	290
8.2. Правові та організаційні засади державної служби в правоохоронній сфері	305
8.3. Соціальна ефективність державної служби в правоохоронній сфері.....	319
Контрольні питання.....	328
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	329
РОЗДІЛ 9. ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ	331
9.1. Досвід правового регулювання діяльності правоохоронних органів в зарубіжних країнах	331
9.2. Реформування правоохоронної системи в Україні	352
Контрольні питання.....	363
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	363

ПЕРЕДМОВА

Кардинальні політичні і економічні зміни, що відбуваються в країні, необхідність долати негативні явища, які супроводжують повернення України до єдиного Європейського співтовариства з його ідеалами правової держави та громадянського суспільства, зумовлюють необхідність реформування всієї державно-правової системи. Реформування не може залишити поза увагою правоохоронну систему – важливий структурний компонент держави.

Трансформація особистісних переваг і потреб, інтересів суспільства, зміна ціннісних орієнтирів, зміна стереотипів поведінки особи привели до посилення правового нігілізму, росту протиправних проявів, формування тіньового права. Процеси децентралізації та боротьби за владу привели до зниження ефективності механізму правового регулювання та функціонування держави. Разом з тим проголошення завдань, пов'язаних з асоціацією України та Європейського Союзу вимагає підвищення рівня забезпечення та захисту прав і свобод особи, охорони її прав шляхом зміцнення законності та правопорядку.

В обставинах, що склалися, реалізація комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування правоохоронної системи, стає невід'ємною складовою реформування. Разом з тим вживані кроки не забезпечують досягнення позитивного результату. Правоохоронна система залишається громіздкою, недостатньо пристосованою до вирішення нових стратегічних завдань, що стоять перед нею. Незважаючи на зростаючий потенціал правоохоронних структур, робота їх часом є неефективною, часом не має адекватних юридичних інструментів для протидії екстремізму, сепаратизму, кримінальній злочинності.

Вирішення нагальних проблем неможливо без зміцнення всіх ланок і інститутів правоохоронної системи країни, її адаптації до процесів формування в Україні правової держави. У зв'язку з цим необхідне серйозне наукове переосмислення її структурно-змістовних і функціональних властивостей,

особливостей і закономірностей розвитку в умовах реформування для вироблення логічно послідовного наукового підходу, в межах якого можна було б сформулювати основні цільові установки та пріоритетні напрями вдосконалення правового регулювання правоохоронної діяльності, реформування системи правоохоронних органів, вдосконалення їх оснащення.

З огляду на складність, неоднорідність змісту і структури правоохоронної системи отримання теоретично та практично значущих результатів в процесі її дослідження багато в чому залежить від вірного вибору методологічних посилок і принципів аналізу. Необхідною методологічною передумовою дослідження питань, пов'язаних з охороною правопорядку та функціонуванням органів, його здійснюють, повинен бути визнаний системний підхід. Саме його застосування дозволяє найбільш повно та всебічно розглянути властивості правоохоронної системи, ті внутрішні і зовнішні зв'язки та відносини, наявність яких впливає на її функціонування.

Реалізація системного підходу передбачає не тільки аналіз змісту елементів, що входять до структури, але й виявлення характеру взаємозв'язку між її одиницями та компонентами, ступеня узгодженості останніх в процесі функціонування. При цьому важливо враховувати, що системні властивості та змістовні характеристики правоохоронної системи обумовлюються дією досить різноманітних факторів, різних за своєю природою, змістом і механізмам дії.

Системний підхід передбачає, перш за все, ставлення до правоохоронної системи як до цілісного, відносно самостійного, відокремленому в навколишньому середовищі явищу. Тим часом складність системного уявлення обумовлена тим, що це явище не має фізично вираженої в просторі та часі цілісності. Про правоохоронну систему можна говорити тільки в гносеологічному аспекті, коли характеристика внутрішніх і зовнішніх зв'язків і взаємин в процесі забезпечення охорони права дозволяє побачити або осмислити в цьому явищі соціального життя цілісність з усіма рисами, властивими системі.

Правоохоронна система за своїми структурними особливостями є механічною системою, але, виступаючи складовою державно-правової системи, вона виявляється частиною органічної системи. Як наслідок, розвиток правоохоронної системи набуває суперечливий характер, а її поведінка в умовах реформування складно піддається прогнозуванню. З тієї ж причини не завжди передбачуваними виявляються наслідки реформування правоохоронної системи для функціонування та розвитку державно-правової системи в цілому і окремих її компонентів, органічно пов'язаних з охороною права.

Суперечливість правоохоронної системи посилюється внаслідок неоднорідності. З точки зору внутрішньої структури інституційна, кадрова та матеріально-технічна підсистеми є механічними, а правова і ідеологічна – органічними. У процесі функціонування правоохоронної системи у контексті її специфіки найбільш значущим є інституційний компонент. В процесі реформування в якості об'єкта цілеспрямованого впливу може бути обраний будь-який компонент або одночасно кілька компонентів. Європейський досвід реформування свідчить про те, що в першу чергу, реформи пов'язані з заходами, спрямованими на зміну інституційної та правової складових правоохоронної системи.

Первинність інституціональної компоненти в процесі функціонування правоохоронної системи не є чинником, що робить її реформування найбільш дієвим інструментом реформування системи в цілому, підвищення ступеня її ефективності, приведення в стан, адекватний існуючим потребам, цілям і завданням розвитку держави та суспільства. В умовах євроінтеграційних прагнень України найбільш важливою складовою реформування правоохоронної системи виступає зміна ідеологічної основи діяльності щодо забезпечення правопорядку.

Досвід країн Європейського Союзу показує залежність між характером і масштабом проблем, які передбачається вирішити в ході реформування правоохоронної системи та масштабами самих реформ. У тих випадках, коли реформування розглядається в якості одного із засобів подолання

загальносистемних криз, пов'язаних з недостатньо ефективним функціонуванням державно-правової системи в цілому, воно носить найбільш радикальний характер. Разом з тим навіть найбільш радикальні зміни в структурі правоохоронної системи, принципи організації окремих її компонентів самі по собі не забезпечують підвищення ефективності функціонування державно-правової системи.

В умовах побудови правової держави в Україні правоохоронна система виступає в декількох ролях. З одного боку, це об'єкт реформування. З іншого боку, зміни, що відбуваються в правоохоронній системі, виступають фактором формування правової держави: виступаючи частиною, правоохоронна система, змінюючись, впливає на ціле, змушуючи його перебудуватися. Розглядаючи правоохоронну систему в якості об'єкта реформування, необхідно враховувати, що до вдосконалення кожного з її компонентів повинен застосовуватися індивідуальний підхід. Використання універсальних засобів і прийомів неможливо в силу відмінності в змістовних, структурних і функціональних характеристиках компонентів, їх різної значимості для забезпечення ефективного функціонування правоохоронної системи, різного стану та ступеня його відповідності завданням побудови правової держави та відповідності стандартам Європейського Союзу.

Водночас реформування правоохоронної системи не доцільно розглядати як засіб побудови правової держави в Україні, оскільки вона не є чинником, що визначає розвиток держави та права. Формування правової держави в Україні залежить не стільки від посилення правоохоронної системи, підвищення її функціональності скільки з приватними якісними та функціональними змінами елементів правоохоронної системи. Їх вплив на трансформацію різних підсистем і елементів державно-правової системи є суперечливим, тягне за собою як позитивні, так і негативні для процесу формування правової держави наслідки.

Зазначені аспекти знайшли відображення у навчальному посібнику.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

1.1. Роль правоохоронних органів в демократичній державі

Одним із найбільш важливих показників рівня цивілізованості суспільства є реальність забезпечення прав і свобод людини, людина має отримати від держави ефективний захист не лише у законі, але й на практиці. Тому більшість країн світу значну увагу приділяє вдосконаленню організації та діяльності правоохоронних органів. Як показує досвід, конституційне визнання державою основних прав та свобод людини і громадянина, ще не є гарантією створення належних умов для їх охорони та захисту від протиправних посягань і подальше їх поновлення. Якісна і злагоджена робота державних інституцій, створених задля досягнення такої мети, повинна стати запорукою забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Правоохоронна діяльність традиційно розуміється як використання державними суб'єктами повноважень щодо виявлення і санкціонування (покарання) порушень юридичних правил. Правоохоронні органи символізують присутність держави в нашому повсякденному житті, її здатність втрутитися і захистити, коли такий захист потрібен.

Правоохоронні органи можуть виступати також символом цілісності суспільства і його відданості цінностям честі, обов'язку. Правоохоронні органи уособлюють монополію держави на застосування примусу, що в свою чергу є необхідною умовою забезпечення ефективної дії права. Правоохоронні органи покликані стримувати суспільство від вчинення злочинів, аморальних дій, злих намірів, змов на вчинення протиправних дій. Роботи, присвячені тематиці правоохоронної діяльності, датовані ще XVIII ст.

Відповідні питання розглядалися в роботах Монтеск'є (1748 р.), Беккарія (1767 р.) і особливо Бентама (1789 р.). Правда, в літературі, після Бентама і фактично до кінця 1960-х років тема правоохоронної діяльності практично не

розглядалася, аж до появи у 1968 році надзвичайно впливової статті Беккера, після якої з'явилося статі з цієї проблематики. Зокрема, в статті Дж. Беклі вказав, що правоохоронні органи представляють одну з найменш пізнаних проблем демократії. Про дилему «правоохоронної системи в демократичному суспільстві» писав також Ж. Сколнік. Дж. Уїлсон опублікував результати свого дослідження щодо взаємозв'язку між практикою правоохоронної діяльності та національними політичними традиціями.

Окремі автори, як зазначає П. Хамула, розкривали природу правоохоронної діяльності з точки зору максимізації соціального блага: ефективна діяльність правоохоронних органів мінімізує втрати учасників суспільних відносин, які вони можуть нести внаслідок протиправних дій щодо них або щодо суспільства в цілому, а також ризику таких дій. Правоохоронні органи сприймаються суспільством як інституція, що наділена повноваженням діяти (у тому числі застосовувати силу) тут і зараз, і це дозволяє вирішувати найрізноманітніші, практично всі види, людських проблем і це є тією ознакою, що є спільною для таких різних дій як затримання правопорушника, контроль за правопорядком, втручання у випадках домашнього насильства тощо. Відповідно, важливо, щоб правоохоронні органи відповідали очікуванням не тільки закону, але й суспільства. Тому до правоохоронних органів і їх професіоналізму висуваються особливі вимоги, які передбачають відокремленість правоохоронної системи від політики, ієрархічну організованість, певний військовий характер із зобов'язанням щодо проведення ефективних операцій, централізоване управління, технологічну досвідченість, добре тренований персонал і високі стандарти етичності.

Тільки за умови високо професійної роботи правоохоронної системи вона стає сумісною із демократією, а вимоги професійності великою мірою пов'язані із концепцією «good government». Свого часу, Дж. Холлом було звернуто увагу, що функціонування правоохоронних органів поза чіткими стандартами, із наданням їм широкого розсуду, порушує основний компонент демократії – верховенство права. Верховенство права – ключова концепція для демократії.

Це частина того, що Д. Труман мав на увазі під «правилами гри»: система змагання між групами інтересів має сенс тільки за умови, що урядування представляє собою дещо більше, аніж посадовці, що діють на свій власний розсуд. Недарма тоталітарний режим часто пов'язано із концептом «поліцейської держави».

Як ілюстрація, Верховний Суд США, починаючи з кінця 1940-х років, в своїх рішеннях звертав увагу на підконтрольність правоохоронних органів як ключову різницю між демократією і «поліцейською державою». Так, в одній зі справ, як вважається, найбільш показовій, було зазначено, що «однією з найбільш фундаментальних відмінностей нашої форми правління є те, що правоохоронні органи діють згідно із законом, а в поліцейській державі вони самі є законом». Привид поліцейської держави став неодмінним атрибутом розвитку концепції демократичної держави в 1960-х.

Роль правоохоронних органів у здійсненні функцій держави стала чи не найбільш визначальною ознакою при відмежуванні демократії від її протилежності – тоталітаризму. Ідея демократії, як стверджують окремі дослідники, пройшла крізь кілька складних кластерів. Ці кластери, так чи інакше, включали в себе чотири групи питань: щодо основної мети демократії; щодо спеціальних демократичних процедур; щодо того, наскільки поточний стан відносин є близьким до демократичного ідеалу; щодо значення культурних і географічних відмінностей для утвердження демократії. Відповіді, що давалися на кожен із цих чотирьох питань змінювалися з часом.

Головною метою демократії розглядалася соціальна стабільність, протидія авторитарному тиску; іноді такою метою пропонувалося вважати сприяння людському розвитку, іноді – легітимацію державної влади тощо. Основними процедурами демократії називалися вибори, іноді – участь мас, іноді – обговорення (*respectful deliberation*). Іноді фіксувалося, що необхідні демократичні процедури вже наявні в суспільстві, іноді констатувалася невідповідність наявних процедур необхідному ідеалу. Однак так чи інакше усі ці розмірковування стосувалися того, що ми думаємо про правоохоронну

систему або, якщо говорити більш точно, що означає для правоохоронної системи бути демократичною.

Правоохоронні органи є однозначно потужною зброєю проти приватних систем домінування, однак поряд із цим вона є і однозначно страшним інструментом офіційного панування. З огляду на це завданням демократії стає забезпечити баланс, за якого правоохоронна система виступає ефективним засобом стримування приватного домінування і не переростає в страшний засіб офіційного панування. Тому важливо, щоб в державі існувала чітка система правової регламентації діяльності правоохоронних органів, з чітко визначеними повноваженнями, механізмом внутрішнього і зовнішнього контролю за їх виконанням і системою вимог, що висуваються до виконання таких повноважень.

Важливий вплив на формування такої системи здійснює концепція позитивних зобов'язань держави. Саме з правоохоронними органами держави великою мірою пов'язано ефективне виконання нею своїх позитивних зобов'язань в сфері прав людини. Якщо проаналізувати практику Європейського суду з прав людини, то можна виявити, що наповнення доктрини позитивних зобов'язань держави відбувається шляхом виведення конкретних вимог при розгляді окремих справ в практиці Суду.

Можна назвати такі позитивні зобов'язання держави в сфері діяльності правоохоронних органів: позитивне зобов'язання держави надати захист включає в себе ефективні заходи стримування грубих актів, що має передбачати існування належних положень законодавства, підкріплених правоохоронною машиною; вживати фізичних заходів безпеки по відношенню до потенційної жертви, щодо якої відомо про наявну загрозу насильства.

Основу такого позитивного обов'язку держави щодо захисту права на життя було закладено у справі «Осман проти Сполученого Королівства», в якій у шкільного вчителя, що страждав на психічні відхилення, розвинулася маніакальна одержимість стосовно одного з учнів, унаслідок чого він застрелив батька цього учня і поранив його самого. Виходячи з означених обставин, Суд

вказав, що обов'язок держави у даному контексті є ширшим за її первісне зобов'язання забезпечувати право на життя через закріплення у кримінальному законодавстві положень, спрямованих на запобігання вчиненню злочинів проти особи, а також запровадження відповідних правоохоронних механізмів для протидії порушенню таких положень та покарання за їх вчинення.

За певних чітко визначених обставин право на життя може також означати позитивний обов'язок щодо вжиття оперативних заходів з метою захисту особи, чиє життя наражається на ризик кримінальних дій з боку іншої особи. Відповідно, держава порушуватиме свої зобов'язання щодо захисту права на життя, якщо органи влади, перш за все правоохоронні органи, не зробили всього, що розумно очікувалося від них для запобігання реальній та безпосередній загрозі життю, про яку вони знали чи повинні були знати

К. Стармер серед позитивних зобов'язань держави за Конвенцією виділяє обов'язки запобігати порушенням прав, гарантованих Конвенцією. Такий обов'язок «превентивних дій» з боку держави виникає, принаймні, у трьох ситуаціях:

а) коли існує значний «негайний» ризик порушення фундаментальних прав, таких, як право на життя, гарантоване статтею 2 Конвенції (наприклад, справа «Осман проти Сполученого Королівства»);

б) коли йдеться про дуже особисті питання, такі як сімейне життя, що захищається статтею 8 Конвенції (наприклад, справа «Маркс проти Бельгії»);

с) коли права, закріплені Конвенцією, не може бути ефективно захищено у межах національної правової системи - здійснювати ефективне розслідування «гідних довір'я» (тобто обґрунтованих) скарг щодо серйозних порушень прав, гарантованих Конвенцією.

У практиці Суду докладно зазначається, коли таке розслідування має мати місце, а також вимоги до нього. Позитивні обов'язки держави не обмежуються самим фактом проведення розслідування. Це розслідування має містити у собі такі ознаки, як оперативність та невідкладність; ефективність не тільки за результатом, але й за своєю методикою; незалежність. Причому не тільки

особи, котрі проводять розслідування, мають бути незалежними, але й власне перебіг розслідування повинен бути незалежним. Цей аспект зобов'язань держави не вимагає безумовного отримання конкретного результату розслідування, але має на меті спонукати органи державної влади за власною ініціативою здійснювати розслідування і забезпечувати дотримання ними верховенства права.

Відсутність ефективного розслідування може також становити порушення самостійного права на ефективний засіб юридичного захисту, гарантованого статтею 13 Конвенції, яке фактично само по собі породжує позитивне зобов'язання держави забезпечити ефективну національну систему захисту прав людини, хоча в літературі та практиці Суду зазвичай таким не називається; - зобов'язання щодо належного поводження з боку держави, в першу чергу в особі її правоохоронних органів, із затриманими чи заарештованими особами, які повністю перебувають під її контролем.

Як стверджує Дж. Моубрей, стаття 5 Конвенції, що закріплює право на свободу та особисту недоторканність, містить низку прямо викладених позитивних зобов'язань держави, що стосуються осіб, які перебувають під вартою (див. пункти 2-5 статті 5 Конвенції). На державу покладаються обов'язки щодо захисту здоров'я осіб, позбавлених свободи, медичного догляду за ними, забезпечення належних умов тримання під вартою осіб з фізичними вадами, надання психіатричного лікування особам під вартою, які мають психічні захворювання.

У справі «Кудла проти Польщі» Суд підсумував позитивний обов'язок держави щодо ув'язнених: «Держава повинна подбати про те, щоб умови тримання особи під вартою відповідали принципу поваги до людської гідності, щоб характер і спосіб застосування цього заходу не завдавали їй страждань чи тягот, інтенсивність яких перевищує той рівень страждань чи приниження, який завжди є невід'ємним складником тримання під вартою. Держава також повинна, з урахуванням практичних вимог ув'язнення, належним чином дбати про охорону здоров'я і нормальне існування такої особи, зокрема шляхом

надання їй необхідної медичної допомоги»; - невиконання позитивного обов'язку щодо попередження загрози з боку третіх осіб може призвести до порушення державою свободи вираження поглядів, що гарантується статтею 10 Конвенції.

Прикладом служить справа «Озгюр Гюндем проти Туреччини», в якій органи влади були обізнані, що газета «Озгюр Гюндем» та особи, які з нею пов'язані, стали об'єктами насильницьких дій, і що заявники побоювались, що вони були обрані для нападу навмисно з метою попередження публікації і розповсюдження цієї газети, однак не вжили заходів щодо ефективного розслідування та надання захисту від неправомірних посягань. У цій справі Суд нагадав про ключову важливість свободи вираження поглядів як передумови для функціонування демократії та вказав, що «реальне, дієве використання цієї свободи не просто залежить від обов'язку держави не втручатися, а й може потребувати вжиття позитивних заходів»; - необхідність боротися із проблемою безкарності відносно дій чи бездіяльності, які становлять серйозні порушення прав людини.

Це передбачає обов'язок держави згідно з Конвенцією вжити позитивні заходи по відношенню не лише до своїх представників, але й стосовно недержавних агентів. «Відсутність належної реакції з боку державних інституцій або представників на випадки серйозного порушення прав людини спричиняє або сприяє безкарності. Держави повинні боротися проти безкарності задля досягнення справедливості для потерпілих, запобігання майбутнім порушенням прав людини та з метою підтримання верховенства права і суспільної довіри до системи правосуддя»; - в окремих випадках, коли загальний захист, передбачений звичайними правовими рамками, регулярно не спрацьовує, держава зобов'язана запровадити належний механізм, який має як превентивні, так і захисні функції, аби гарантувати, що заявники скористаються негайним і ефективним захистом від протиправного посягання.

З огляду на виняткову мету, яку переслідують тимчасові заходи, а також на ймовірність тяжкої невинуватої шкоди, яку спричинить їх будь-яке порушення,

будь-який запроваджений спеціальний механізм має суворо перевірятись компетентним працівником правоохоронного органу на належному рівні, який зможе невідкладно втрутитись і запобігти будь-яким неочікуваним порушенням тимчасового заходу, які можуть статись умисно або випадково. Держава повинна запровадити належні процедури і інституційні механізми для забезпечення ефективного розслідування кожного випадку порушення таких заходів.

Безпосередній контроль, як вказує П. Хамула, на належному офіційному рівні за такими розслідуваннями також необхідний для забезпечення того, що вони провадитимуться з належною сумлінністю і за обов'язковими стандартами якості; - серед інших позитивних зобов'язань держави – зобов'язання забезпечити адекватну реакцію правоохоронних органів щодо виявлення і викорінення участі співробітників правоохоронних органів у злочинах, прагнути довіри жертв до поліції, а також забезпечувати, щоб виявлення жертв відбувалося ефективно, шляхом проведення відповідних тренувань; - позитивне зобов'язання держави проводити підготовку співробітників своїх правоохоронних органів таким чином, щоб забезпечити високий рівень їх професійної компетентності в їх професійній поведінці, так щоб ніхто не піддавався тортурам або поводженню, що йде врозріз із відповідними положеннями Конвенції.

Це також передбачає, що проведення навчань для співробітників правоохоронних органів, у тому числі співробітників пенітенціарних установ, не тільки має відповідати цій абсолютній забороні, але й бути спрямоване на запобігання будь-якому можливному поводженню або поведінки представників держави, яка може суперечити абсолютній забороні катувань, нелюдського або принижуючого гідність поводження чи покарання; - позитивне зобов'язання держави забезпечувати безпеку своїх громадян та реалізацію ними права на ефективну повагу їх фізичної і психологічної недоторканості.

Вказане зобов'язання виводиться зі ст. 8 Конвенції, яка первісно сприймалася як така, що передбачає негативне зобов'язання держави не

втручатися до особистого життя індивідів. Сьогодні на додаток до невтручання на державу покладається обов'язок прийняти спеціальні заходи із забезпечення ефективних і доступних способів захисту права на повагу приватного життя співробітників правоохоронних органів у злочинах, прагнути довіри жертв до поліції, а також забезпечувати, щоб виявлення жертв відбувалося ефективно, шляхом проведення відповідних тренувань;

- позитивне зобов'язання держави проводити підготовку співробітників своїх правоохоронних органів таким чином, щоб забезпечити високий рівень їх професійної компетентності в їх професійній поведінці, так щоб ніхто не піддавався тортурам або поводженню, що йде врозріз із відповідними положеннями Конвенції.

Це також передбачає, що проведення навчань для співробітників правоохоронних органів, у тому числі співробітників пенітенціарних установ, не тільки має відповідати цій абсолютній забороні, але й бути спрямоване на запобігання будь-якому можливному поводженню або поведінки представників держави, яка може суперечити абсолютній забороні катувань, нелюдського або принижуючого гідність поводження чи покарання; - позитивне зобов'язання держави забезпечувати безпеку своїх громадян та реалізацію ними права на ефективну повагу їх фізичної і психологічної недоторканості.

Вказане зобов'язання виводиться зі ст. 8 Конвенції, яка первісно сприймалася як така, що передбачає негативне зобов'язання держави не втручатися до особистого життя індивідів. Сьогодні на додаток до невтручання на державу покладається обов'язок прийняти спеціальні заходи із забезпечення ефективних і доступних способів захисту права на повагу приватного життя.

1.2. Поняття правоохоронного органу

Питання щодо кола правоохоронних органів неодноразово ставало предметом дослідження вчених. Серед них А. Білас, Р. Бараннік, П. Біленчук, І. Бондаренко, Ю. Битяк, В. Дубінчак, А. Куліш, А. Кучук, К. Мельник,

О. Музичук, Ю. Назар, П. Онопенко, В. Ортинський, О. Остапенко, М. Погорецький, О. Сушинський, В. Тацій, П. Хамула та ін. Чи не найбільше дискусій викликають питання про віднесення до правоохоронних судових органів, про співвідношення правоохоронних і правозахисних органів, про роль і місце прокуратури в системі державних органів та ряд інших.

В одному позиція науковців збігається – це в тому, що ситуація, що склалася на рівні закону із визначенням понятійного апарату системи правоохоронних органів, а також їх функціонального призначення, не може сприяти подальшому їх реформуванню, спрямованому на забезпечення ефективної та узгодженої діяльності цих органів.

Незважаючи на значну кількість наукових праць та досліджень із названої тематики, усталений доктринальний підхід до розуміння сутності й поняття правоохоронних органів, який дозволив би визначити систему правоохоронних органів і встановити їх місце в системі органів держави, в юридичній літературі відсутній. Немає єдності у використанні цього поняття і в нормативних актах.

Слід зазначити, що термін «правоохоронні органи» є відносно новим. Він виник у колишньому СРСР на початку 1960-х рр. як заміна терміну «каральні органи» і фактично означав те ж саме, проте був позбавлений асоціацій з часами сталінських репресій. Він не був відтворенням будь-якої історичної термінології. Сьогодні він використовується виключно у східнослов'янських мовах і не має прямих перекладів на інші мови. Найближчий переклад англійською «law enforcement bodies».

В Україні поняття «правоохоронні органи» набуло широкого вжитку після прийняття Конституції України 1996 року. Норми Основного закону передбачають, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України є прерогативою відповідних військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Так, у чинній Конституції України поняття «правоохоронні органи» вживається лише раз – у частині 3 статті 17, де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на

«відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом».

У коментарі до цієї статті, підготовленому Інститутом законодавства Верховної Ради України, до «правоохоронних органів» автори відносять: Службу безпеки України, Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України, поліцію та деякі інші державні структури, статус яких нині визначається підзаконними актами.

З даного приводу В. Тацій зазначає, що у результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які в тій чи іншій мірі займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто опосередковано й правоохоронною діяльністю. За таким критерієм в системі державного апарату виділяються близько 80 органів, які прямо чи опосередковано здійснюють хоча б одну таку функцію. Разом з тим, за своєю правовою природою та поставленими перед ними завданнями до правоохоронних органів не мають жодного відношення.

Традиційно до числа правоохоронних органів відносять органи внутрішніх справ і органи державної безпеки. Іноді до цього переліку включено також прокуратуру. Як вказує П. Хамула, в постанові Центральної виборчої комісії України «Про звернення до правоохоронних органів щодо запобігання та припинення порушень законодавства України під час підготовки та проведення проміжних виборів народного депутата України 26 липня 2015 року в одномандатному виборчому окрузі № 205 (Чернігівська область)» від 20 липня 2015 року № 139 серед правоохоронних органів названо органи внутрішніх справ України, Службу безпеки України, органи прокуратури України. Інструкція про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю, затверджена наказом МВС України та Служби безпеки України 10.06.2011 № 317/235, охоплює своєю дією тільки органи внутрішніх справ і Служби безпеки України.

Згідно із частиною 1 ст. 2 Закону України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до

правоохоронних органів належать органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, фіскальні органи, органи Державної прикордонної служби України (далі – ДПС), слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

У Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008, до системи органів, які традиційно називають «правоохоронними», віднесено органи внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державна прикордонна служба України, податкова міліція та інші органи, що мають повноваження провадити слідство, застосовувати адміністративні санкції.

Широкий перелік правоохоронних органів наведено також в Узагальненні практики Верховного Суду України щодо застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві від 24.11.1999: серед правоохоронних органів названо органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України, митних органів, органів охорони державного кордону, органів і установ виконання покарань, державної лісової охорони та інші.

Як правило, суди як органи правосуддя цілком виправдано згадуються в нормативних документах окремо (у словосполученнях такого роду як «судові і правоохоронні органи»; «суди і правоохоронні органи»; «органи юстиції і правоохоронні органи»; «органи здійснення правосуддя і правоохоронні органи» тощо).

Серед таких правових актів можна назвати Указ Президента України «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах» від 11.04.2008 № 328/2008, Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», Концепцію реформування кримінальної юстиції

України, затверджену Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008, Узагальнення практики Верховного Суду України щодо застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві від 24.11.1999, постанову Пленуму Верховного Суду України «Про застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві» № 10 від 18.06.1999, постанову Пленуму Верховного Суду України «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів» № 8 від 26.06.1992 тощо.

В окремих актах законодавства надається визначення правоохоронних органів, але воно є занадто широким: правоохоронні органи визначаються як державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (ст. 1 Закону України від 19.06.2003 № 975-IV «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»), або як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій (ст. 1 Закону України від 19.06.2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України»). Саме до цих понять, в умовах відсутності іншого, змушені звертатися в своїй практиці судові органи.

Законодавець визначає правоохоронні органи як органи, які здійснюють правоохоронні функції. Хоча, в той же час, термін «правоохоронні функції» свого визначення у нормативно-правових актах не знайшов.

Із положень законів прямо названі правоохоронними органами лише Служба безпеки України у статті 1 Закону України «Про Службу безпеки України», Управління державної охорони України у статті 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та Військова служба правопорядку – стаття 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України».

Разом з тим, стаття 17 Закону України «Про Службу безпеки України», відповідно до якої служба безпеки України взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними та органами доходів і зборів, заперечує відношення до правоохоронних органів – Управлінням охорони вищих посадових осіб України та органи доходів і зборів. На практиці така нормативна невизначеність призводить до правових колізій, дублювання функцій, та серйозних непорозумінь при застосуванні норм того чи іншого нормативно-правового акта.

Зі статті 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» незрозуміло, з якими саме правоохоронними органами повинні здійснювати взаємодію підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Так само у статті 8 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» невизначено, яким саме правоохоронним органам повинні пересилатись звернення, в яких повідомляється про крадіжки, розтрата, недостачі, інші правопорушення.

Зі змісту статті 7 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» незрозуміло, запити яких саме органів повинні виконувати банки, органи доходів і зборів, а також кредитні, фінансові та інші установи, підприємства, організації, та які саме правоохоронні органи вони зобов'язані повідомити про громадян, одноразові грошові вклади і перекази яких перевищують тисячу мінімальних розмірів заробітної плати.

Крім того, виникають питання із тлумаченням поняття правоохоронного органу у кримінальному провадженні.

Тут ця проблема постає надзвичайно гостро, адже йдеться про притягнення особи до кримінальної відповідальності і як наслідок обмеження її прав і свобод. Зі змісту ч. 6 ст. 258 (Терористичний акт) Кримінального кодексу України (далі – КК України) («Особа звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене частиною першою цієї статті в частині погрози вчинення терористичного акту, якщо вона до повідомлення їй про

підозру у вчиненні нею злочину добровільно повідомила правоохоронний орган про цей злочин») неможливо встановити, який саме правоохоронний орган повинна повідомити особа до повідомлення їй про підозру про вчинення нею погрози вчинення терористичного акту для звільнення такої особи від кримінальної відповідальності.

Аналогічна проблема виникає і при застосуванні ч. 3 ст. 258-3 (Створення терористичної групи чи терористичної організації) та ч. 4 ст. 289 (Незаконне заволодіння транспортним засобом) Кримінального кодексу України.

Виникають також труднощі із захистом порушених прав та їх відновлення, визнання особи потерпілою від кримінального правопорушення в частині визнання за особою статусу працівника правоохоронного органу. Зокрема, під час досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень, передбачених ст. 343 (Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби), ст. 345 (Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу), ст. 347 (Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу), ст. 348 (Посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця), ст. 349 (Захоплення представника влади або працівника правоохоронного органу як заручника), ст. 353 (Самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи), ст. 365 (Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу) Кримінального кодексу України.

На практиці, з погляду на дослідження П. Хамули, як вихід із ситуації, поняття правоохоронного органу як органами досудового розслідування, суди тлумачать у світлі положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Дане питання залишається відкритим.

Вищенаведена невизначеність не сприяє встановленню параметрів як системи правоохоронних органів України в цілому, так і окремого органу

зокрема, а також ефективній реалізації положень законів України та підзаконних нормативно-правових актів. Тому у практичній діяльності органів державної влади необхідне усунення прогалини законодавства у вказаному напрямі, насамперед шляхом розкриття сутності поняття «правоохоронні органи» та визначення вичерпного переліку правоохоронних органів.

Аналіз законодавчої бази і судової практики України свідчить про те, що поняття «правоохоронні органи» є одним з найбільш невизначених у вітчизняній юридичній практиці, внутрішньо суперечливим за змістом. Подібна ситуація з визначенням поняття «правоохоронні органи» має місце й у правовій науці та практиці інших держав пострадянського простору. За цією проблематикою написано багато монографій та дисертацій, які, проте, не можуть дати чіткої відповіді на основне запитання – що таке правоохоронний орган, в чому полягають особливості його статусу та функцій, які державні органи необхідно відносити до складу правоохоронних.

Певну складність викликає і те, що ані українське, ані європейське законодавство цілком закономірно не претендує на вичерпне визначення поняття «правоохоронного органу» – в окремих нормативних актах таке поняття може даватися, але, зазвичай, його застосування обмежується сферою дії відповідного нормативно-правового акту.

Відповідно, можна припустити, що в окремих законах, які регламентують діяльність органів державної влади різних країн світу, може міститись дефініція «правоохоронний», проте не можна сподіватись, що всі органи, які очевидно є правоохоронними, мають таку дефініцію. Наприклад, в Законі України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» згадки про правоохоронний статус цього органу немає.

Вимушені констатувати відсутність єдності і в поглядах науковців щодо розуміння визначальних ознак правоохоронного органу і, відповідно, формулювання його загального поняття. Так, зокрема, окремі науковці вважають, що під поняттям правоохоронні органи слід розуміти усі державні органи і громадські організації, які хоча б частково виконують правоохоронну

функцію, навіть якщо вона не є для них основною. Інші ж розглядають це поняття у широкому та вузькому значенні.

У широкому значенні під правоохоронними органами розуміються державні органи, уповноважені на здійснення контролю за дотриманням законодавства у певній визначеній галузі права, у вузькому – державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, особливістю яких є наявність повноважень на застосування примусу для забезпечення виконання поставлених перед ними завдань. Варто зазначити, що інститут правоохоронних органів ставав предметом дослідження багатьох вчених. Разом з тим, в цих дослідженнях не акцентувалася увага на узагальненні існуючих підходів та виробленні єдиного бачення на поняття правоохоронного органу та його головні ознаки. Відправною точкою у пошуку відповіді на поставлене питання, безумовно, має виступати розуміння правоохоронної форми виконання функцій держави як сукупності дій, спрямованих на захист інтересів особи, держави та суспільства від протиправних посягань. Водночас визначення правоохоронних органів як органів, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави, залишає занадто широкий простір для інтерпретації.

В. Молдован визначає правоохоронні органи як важливу ланку в системі органів Української держави, мета, завдання та функції якої – забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни.

Загальне визначення поняття правоохоронних органів наводять О. Захарова та В. Ковальський, під яким розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольні-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності.

З приводу цього О. Соколенко вказує на недоцільність переобтяження поняття даної правової категорії ознаками, що вказують на особливості організаційно-правової форми правоохоронних органів як юридичної особи, що не відображують сутнісні риси даного інституту по відношенню до інших

державних органів. Так само вбачається надто широким сам перелік функцій здійснюваних правоохоронними органами та сфери їх реалізації.

Виходячи з вищевказаного визначення, до числа правоохоронних органів можуть бути віднесені загалом будь-які органи державної влади, наділені владними повноваженнями в певній галузі державної політики, у тому числі й Міністерство фінансів України, Державне агентство резерву України, Державна інспекція ядерного регулювання України, що, як відомо, за своєю сутністю не є правоохоронними.

Ряд науковців надають перелік правоохоронних органів, а також формулюють відповідне поняття. О. Скакун називає правоохоронними органами органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, тим самим, фактично повторює перелік правоохоронних органів, який подається у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Подібний підхід наданий у навчальному посібнику Львівського державного університету внутрішніх справ «Судові та правоохоронні органи України», де перелік правоохоронних органів викладений у тому порядку, який передбачений ст. 2 зазначеного закону.

О. Литвинов до правоохоронних органів відносить: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, прикордонної охорони, митні органи. М. Шилін правоохоронними органами називає: прокуратуру, органи внутрішніх справ, податкові органи, митні органи, органи попереднього розслідування, органи юстиції, нотаріат. В такий самий спосіб надають перелік правоохоронних органів у своїх працях О. Музичук, В. Стефаник, К. Шкарупа додає до цього переліку державного виконавця, А. Педешко підкреслює важливість визнання правоохоронного статусу за митними органами.

Зазначений підхід, як вказує П. Хамула, заслуговує на увагу, але він не вирішує питання в цілому, адже різні науковці надають різний перелік

правоохоронних органів, і до того ж на теперішній час такі органи, як митні і державної податкової служби реорганізовані, контрольно-ревізійна служба реорганізована в державну фінансову інспекцію, а державний департамент з питань виконання покарань – в державну пенітенціарну службу.

Загальнотеоретичне поняття правоохоронних органів не повинно залежати від таких змін законодавства. Також існує думка, що правоохоронні органи існують у всіх гілках влади. В. Півненко вважає, що правоохоронними органами законодавчої гілки влади є Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії.

До правоохоронних органів виконавчої гілки влади належать МВС, СБУ, ДПС України тощо.

Правоохоронними органами судової гілки влади є загальні та спеціалізовані суди.

Прокуратура займає особливе місце і створена, як спеціальний конституційний орган. Таке тлумачення про існування правоохоронних органів у всіх гілках влади є досить широким, а також ставить питання, чи є тоді прокуратура правоохоронним органом, якщо вона створена як спеціальний конституційний орган.

На думку П. Хамули, визначаючи поняття правоохоронних органів різні науковці формулюють його як: існуючі в суспільстві і державі установи та організації, що здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями; державні органи, які реалізують правоохоронну і правозахисну функцію держави, вживають заходи щодо виявлення і запобігання злочинам та іншим правопорушенням, а також причинам, що їм сприяли, і наділені законом правом у разі необхідності застосовувати державний примус і здійснювати притягнення винних до певної відповідальності; державні органи, які у встановленому законом порядку здійснюють правоохоронну функцію держави, спрямовану на охорону

законності та забезпечення правопорядку в суспільстві, причому правоохоронна діяльність може бути як основною, так і не основною для таких органів і ін.

Головною підставою віднесення того чи іншого органу до правоохоронного є здійснення ним правоохоронної функції. Однак з цією позицією можливо погодитися лише частково, оскільки в цих випадках руйнується розмежування між правоохоронними органами і органами, що виконують правоохоронну функцію.

Заслуговує на увагу пропозиція В. Тація щодо виокремлення з поняття «правоохоронні органи»: 1) органів охорони правопорядку; 2) контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади; 3) органів охорони Конституції та державного контролю. У продовження цієї думки вчений пропонує вирішити питання про конституційний статус органів охорони правопорядку шляхом доповнення розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», запровадження в структурі Конституції України нового спеціального розділу «Охорона Конституції. Державний контроль».

При цьому пропонується визначити, що в системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її безпеки, охорона громадського порядку, запобігання та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави, а також встановити, що система, завдання і повноваження цих органів мають визначатися виключно законом. До розділу «Охорона Конституції. Державний контроль» пропонується включити питання функціонування державних органів, покликаних забезпечувати виконання конституційних норм, таких як : Конституційний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рахункова палата; прокуратура України.

Такий підхід до вирішення зазначених питань, безумовно, як вказує П. Хамула, заслуговує на увагу, особливо в контексті подальшого реформування правоохоронних органів, однак разом з тим, потребує вкладення багато зусиль з боку держави щодо приведення у відповідність нормативно-правового

забезпечення діяльності правоохоронних органів.

Проблематиці дослідження поняття правоохоронних органів значну увагу присвятила Ю. Загуменна, звернувшись до закордонного досвіду країн англосаксонської правової системи, зокрема, Великої Британії, Австралії та США. В цих країнах розрізняють дві групи органів, що здійснюють правоохоронну діяльність: правоохоронні органи (Law enforcement agency) та правоохоронні організації (Law enforcement organization). При цьому поняття правоохоронних організацій ширше за змістом і включає до себе, крім правоохоронних органів, ще й об'єднання, діяльність яких пов'язана з правоохоронними інтересами (наприклад, асоціації працівників певних правоохоронних органів, групи спостерігачів тощо).

Поняття правоохоронних органів, що використовується у цих країнах, навряд чи може збагатити вітчизняну науку: під правоохоронними органами там розуміються уповноважені державою органи, що здійснюють правозастосовну діяльність, при цьому зміст цієї діяльності розуміється не менш широко, ніж у вітчизняних нормативних і теоретичних джерелах.

Однак досить цікавим є визначення головної ознаки правоохоронних органів, за допомогою якої їх відрізняють від інших організацій. Такою ознакою є наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень для попередження, виявлення і розслідування порушень закону, які не доступні для інших інституцій. До таких повноважень відносять: збір інформації в межах юрисдикції правоохоронних органів; право на проведення обшуку, огляду, затримання та арешту осіб, вилучення власності і предметів, які надають інформацію, пов'язану з порушенням закону, а також наявність у них повноважень, пов'язаних з «законним обманом» (lawfully deceive). Під останнім розуміють надання права правоохоронним органам у випадках необхідності виконання своїх функцій, пов'язаних з виявленням та розслідуванням порушень закону, відхилятися від правових приписів, обов'язкових для усіх суб'єктів суспільних відносин (виготовляти та використовувати фальшиві документи, здійснювати прослуховування телефонних розмов тощо). Як

приклади використання «lawfully deceive» наводять ч. 1 Закону про злочини Австралії, яка передбачає здійснення федеральною поліцією з дозволу судового органу створення і управління фіктивними організаціями, або прослуховування телефонних розмов і перехоплення електронних комунікацій, передбачені законодавством США.

Аналіз вищенаведених положень свідчить, що у національному законодавстві найбільш пов'язаним з поняттям «lawfully deceive» є поняття оперативно-розшукової діяльності як системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Разом з тим існує певна відмінність у цих поняттях: оперативно-розшукова діяльність включає певні гласні заходи, що не охоплюються поняттям «law deceive» (наприклад, порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організації незалежно від форм власності та осіб, які займаються підприємницькою діяльністю або іншими видами господарської діяльності індивідуально, та брати участь в їх проведенні; опитувати осіб за їх згодою, використовувати їх добровільну допомогу тощо).

Сьогодні проблематика визначення сутнісних ознак правоохоронних органів для юридичної науки є особливо актуальною, оскільки надасть змогу визначити сутність правоохоронних органів. Під сутністю розуміється зміст явища, зовнішній прояв якого є лише певним аспектом його сутності, пізнання якої здійснюється шляхом аналізу та синтезу, спрямованим в глибину явища, від явища до сутності, від сутності першого порядку до сутності наступного порядку, і так до безкінечності. Для розуміння сутності правоохоронних органів необхідно виокремити характерні для них ознаки та встановлення взаємозв'язку між ними. Зазначимо, що наразі вченими з тих чи інших методологічних позицій визначаються досить різні ознаки правоохоронних органів, які тією чи іншою мірою виявляють існуючі закономірності їхнього формування й діяльності.

В. Ковальська називає такі основні ознаки правоохоронних органів: уповноваження спеціальним законом на здійснення правоохоронної діяльності; здійснення діяльності із додержанням встановлених законом правил та процедур; право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення; обов'язковість виконання посадовими особами та громадянами законних і обґрунтованих рішень.

Натомість А. Куліш дещо конкретизує наведений перелік, включаючи до ознак правоохоронних органів ще й приналежність до числа державних органів; здійснення діяльності на професійній основі за умови проходження їх працівниками спеціальної професійної підготовки; а також наявність спеціальних повноважень для попередження, виявлення і розслідування порушень закону, якими не володіють інші інституції.

При цьому такі властивості як приналежність до числа державних органів, відповідність законодавству їхньої організації та діяльності, а також здійснення правоохорони на професійній основі раніше нами вже обґрунтовувалось в якості іманентних ознак правоохоронних органів. Включаючи до ознак правоохоронних органів й таку ознаку як право застосування заходів державного примусу, як на нас, не слід обмежувати можливість їх застосування лише щодо осіб, які вчинили правопорушення.

Зокрема, наприклад, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» поліції надається право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опікування, хоча вони особисто й не вчинили будь-якого правопорушення.

Правильнішим, на думку П. Хамули, постає більш загальне формулювання даної ознаки як можливості застосування в процесі правоохоронної діяльності державного примусу (заборони, обмеження, перевірки, стягнення тощо). В якості однієї з ознак інституту правоохоронних органів у науці цілком логічно називається наявність відповідних державно-владних повноважень, зокрема, можливість видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти

регулятивного характеру. При цьому, у теорії держави та права засадничим є те, що від державних органів відрізняються державні установи і організації, які також складають державний механізм, але не мають владних повноважень, а отже, не є носіями державної влади. Здійснення ж правоохоронними органами у процесі правоохоронної діяльності охорони і захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав громадян, законності й правопорядку від протиправних посягань безпосередньо вимагає застосування такими інституціями державно-владних повноважень, серед іншого забезпечених й можливістю застосування заходів державного примусу. Зважаючи на неприйнятність покладення на відповідні державні установи і організації державно-владних повноважень, які є іманентною властивістю правоохоронних органів, останні серед усіх інституцій в рамках державного механізму можуть мати статус виключно державних органів.

О. Бандурка визначає правоохоронні органи як функціонуючі у суспільстві і в державі установи та організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Необхідно зауважити і те, що правоохоронними органами можуть бути не будь-які державні органи, а саме органи державної влади. Від останніх слід відрізнити, ті державні органи, що безпосередньо не реалізують функції держави і не мають державно-владних повноважень, забезпечуючи при цьому державно-владну діяльність органів державної влади.

В Україні одним із найбільш наочних прикладів такого державного органу є Адміністрація Президента України, що здійснює забезпечення діяльності глави держави й не наділена самостійними державно-владними повноваженнями.

З огляду на зазначений поділ державних органів на органи державної влади та допоміжні державні органи, правоохоронні органи потрібно характеризувати не просто як державні, а саме як органи державної влади. Зауважимо, що такі вчені, як В. Байдуков, В. Зайцев і А. Казаков, необхідність спеціального «матеріально-технічного та іншого забезпечення» безпосередньо

виділяють в окрему змістовну ознаку правоохоронних органів. У цілому погоджуючись із запропонованою ознакою, вважаємо за належне більш точне визначення та характеристику всіх напрямків такого забезпечення правоохоронних органів.

У зв'язку із цим, повнішим видається формулювання даної ознаки А. Кучуком, а саме як «необхідність спеціального особливого матеріально-технічного, правового, кадрового забезпечення». Таким чином, саме необхідність та наявність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності становить одну із сутнісних ознак правоохоронних органів. Особливість першого виявляється в необхідності застосування в правоохоронній діяльності спеціальних матеріальних засобів таких як зброя, спецзасоби, транспорт, криміналістична й інша техніка, засоби зв'язку і ін.

Своєрідність кадрового забезпечення, перш за все, стосується спеціальних вимог і обмежень кадрового складу правоохоронних органів, порядку їх добору та проходження служби, відповідальності, гарантій діяльності, що, як правило, відрізняються від загального механізму прийняття та проходження державної служби в інших органах державної влади.

Зазначені особливості кадрового забезпечення правоохоронних органів по суті виступають узагальненням деяких інших їх ознак, що виділяються окремими вченими. Зокрема, серед іншого ними пропонується розглядати окремо наявність спеціальних вимог до працівників таких правоохоронних органів; проходження ними спеціальної підготовки; наявність різноманітних специфічних прав, а також відповідних пільг і підвищеного правового захисту. Усе це тією чи іншою мірою виражає своєрідність кадрового забезпечення правоохоронних органів, специфіку правового статусу їх працівників, що проходять правоохоронну службу, з чим, зважаючи на умови та зміст їхньої діяльності, й пов'язуються як відповідні обмеження та заборони, так і додаткові заходи соціально-правового захисту. При цьому, кадрове забезпечення правоохоронних органів неодмінно має ґрунтуватися на власній правоохоронній кадровій політиці, спрямованій на ефективну реалізацію ними

правоохоронної функції держави.

Наявність спеціальних повноважень для попередження, виявлення і розслідування порушень закону, якими не володіють інші інституції, названа А. Кулішом і О. Музичуком не просто однією з властивостей правоохоронних органів, а саме їхньою загальною сутнісною ознакою, критерієм відмежування правоохоронних органів від інших державних органів.

Як вже відзначалось, наявність правоохоронних повноважень як основний напрямок діяльності визначає функціональну своєрідність правоохоронних органів. При цьому, зазначена деталізація таких правоохоронних повноважень, на нашу думку, є дещо фрагментарною і неповною, адже включає не всі різновиди правоохоронної діяльності, до якої згідно з її поділом за правовим змістом і стадіями реалізації на рівні з попередженням, виявленням і розслідуванням також належить припинення і розкриття правопорушень, притягнення до юридичної відповідальності правопорушників, а також виконання заходів юридичної відповідальності.

Щодо розуміння напрямків правоохоронної діяльності у науці існують й інші позиції, зокрема, ті, що ґрунтуються на інтерпретації положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», або ж, наприклад, як за О. Музичуком, правоохоронними органами взагалі визначаються лише ті, що уповноважені здійснювати оперативно-розшукову діяльність та проводити досудове слідство.

Відтак, підкреслимо, що не тільки попередження, виявлення і розслідування правопорушень, як за А. Кулішом, а загалом наявність будь-якого іншого правоохоронного повноваження вказуватиме на правоохоронну сутність певної інституції. Так чи інакше, не просто наявність подібних спеціальних правоохоронних повноважень є сутнісною ознакою правоохоронних органів – вони неодмінно мають складати основний напрямок діяльності правоохоронних органів, а здійснення правоохоронних повноважень становити мету їх утворення.

Подібна точка зору в цілому підтримується й іншими вченими, що

відносять до державних правоохоронних органів лише ті інституції, які виконують одну або кілька правоохоронних функцій, що є визначальними в їхній діяльності. Дана ознака в поєднанні з узгодженим розумінням правоохоронної діяльності та її напрямів не лише розкриває призначення інституту правоохоронних органів у державі, але й обумовлює інші їхні властивості (організаційна структура, заходи і способи діяльності, вимоги до працівників і ін.). Самостійною рисою правоохоронних органів окремими вченими називаються й зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів. Разом із тим, такі атрибути більшості (переважно воєнізованих) правоохоронних органів як спеціальні звання, відповідні знаки розрізнення, спеціальний формений одяг тощо, хоча й можуть відрізнити працівників правоохоронних органів від інших громадян, проте навряд чи дійсно розкривають сутність інституту правоохоронних органів як складової державного апарату, уповноваженої забезпечувати реалізацію правоохоронної функції держави. Тим більше, що дана ознака є притаманною не тільки правоохоронним органам. Як вже зазначалося, залишається також відкритим в юридичній науці питання про співвідношення інституту правоохоронних органів із традиційним поділом органів державної влади на органи законодавчої, виконавчої та судової влади, без відповіді на яке характеристика правоохоронного органу не може бути повною.

Т. Пікуля до числа правоохоронних органів (у вузькому розумінні) не відносить суд і прокуратуру, відповідно до чого правоохоронні органи повністю розглядаються у межах органів виконавчої влади. Такої ж точки зору дотримується й О. Музичук, який, визнаючи прокуратуру правоохоронним органом, вбачає в цьому єдине виключення з приналежності правоохоронних органів до виконавчої влади у державі. Визначення ж місця прокуратури в системі поділу державної влади на гілки так само потребує подальшого теоретико-методологічного обґрунтування і, цілком логічно, відповідних законодавчих змін. Функціональний розподіл повноважень між органами держави не можна ототожнювати з реалізацією принципу поділу влади.

Функціональний розподіл повноважень між органами, тобто свого роду поділ праці в сфері державного управління, існує практично в будь-якій державі (у тому числі в тих державах, які не закріплюють принципу поділу влади) і служить основою для поділу влади. Однак зводити поділ влади до функціонального розподілу повноважень між органами держави було б неправильно. У найбільш послідовному вираженні ідея поділу влади приводить до висновку про те, що між гілками влади розподіляються суверенні правомочності держави.

Принцип поділу влади не зумовлює абсолютний поділ сфер діяльності та функцій різних гілок влади. Основне призначення даного принципу - запобігти або, принаймні, мінімізувати можливість зловживання державною владою, узурпації її в одних руках, забезпечити демократичне правління і свободу в суспільстві. Реалізація такого призначення неможлива, якщо виходити з чистої теоретичної моделі поділу влади, в якій кожна з її гілок повністю відокремлена від інших. Але подібна чиста теоретична модель і не впливає з ідей авторів теорії поділу влади Ш. Монтеск'є, Дж. Локка, не підтверджується сучасними її модифікаціями.

Застосування вказаного принципу передбачає не тільки поділ, а й взаємодію влади, відповідну систему правових гарантій, стримувань і противаг, що забезпечує баланс, урівноваження влади в конституційних межах.

Рівновага влади є динамічною: дисбаланс гілок влади знаходиться в межах, визначених у конституції, а «уявний або прийнятий в конституції порядок може бути змінений результатами виборів чи інакше витлумачений судами». Головна ідея принципу поділу влади полягає не тільки в самому виокремленні «гілок» державної влади та розмежуванні їх функцій, а й у запобіганні цілковитому зосередженню всієї суспільної влади в руках якоїсь однієї політичної сили. В іншому разі неодмінно відбуваються тоталітарні викривлення. При цьому не йдеться про якусь абсолютну самостійність та відокремленість гілок влади, оскільки всі вони є частиною єдиної державної влади, носієм якої виступає народ. Поділ влад є необхідним, так само як і збереження та забезпечення її

єдності. На думку Т. Чехович, сутність принципу поділу влад полягає насамперед у багатофункціональності державної влади і рівноправності та незалежності органів державної влади між собою і їх взаємний контроль.

Щодо співвідношення судових і правоохоронних органів, обґрунтованими є висновки О. Музичука про неприналежність органів суду до правоохоронних органів, що аргументується посиланням на положення Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», що називають окремо працівників суду та працівників правоохоронних органів. У той же час, як ми вже відзначали, даний закон не є профільним законодавчим актом з питань організації правоохоронної діяльності, має інший предмет правового регулювання й не враховує останніх змін у формуванні правоохоронної системи і трансформацій розуміння категорії правоохоронних органів.

Виправданими є аргументи Т. Пікулі, що суди не належать до правоохоронних органів, позаяк виконують специфічну функцію із відправлення правосуддя, що не властиво жодним іншим правоохоронним органам. Враховуючи вищеописане доцільно вирішити питання щодо віднесення до системи правоохоронних органів суд. І хоча суд і має в меншій мірі ознаки правоохоронного органу разом з тим відповідь, на наш погляд, є негативною і це з наступних причин. Порушенням прав та свобод людини і громадянина є вчинення злочину. Основний правовий інструмент боротьби з ним – кримінальне судочинство у якому бере участь кілька органів державної влади. Їх вичерпний перелік закріплено у ст. 38 КПК України, де зазначено, що органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є слідчі підрозділи: 1) органів внутрішніх справ; 2) органів безпеки; 3) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; 4) органів державного бюро розслідувань.

Кримінально-процесуальні функції цих органів та їх повноваження, виконання процесуальних дій і прийняття рішень також регламентовані законом. Побутує думка, що у здійсненні правоохоронної функції беруть участь органи дізнання, досудового слідства, прокуратури і кримінального суду. Їх

називають силовими правоохоронними органами.

Аналогічну характеристику можна дати й державним правоохоронним органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність (спеціальні правоохоронні органи або спецслужби). З метою проведення належної внутрішньої і зовнішньої політики держави, вирішення питань політичної, економічної, інформаційної безпеки ці органи використовують гласні і негласні розвідувальні та контррозвідувальні заходи із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Таке обґрунтування дає змогу поділити вказані вище державні правоохоронні органи на загальні, силові та спеціальні. Питання боротьби зі злочинністю специфічними засобами кримінально-процесуальної діяльності покладено лише на силові правоохоронні органи – дізнання, досудового слідства, прокуратури і кримінальних судів.

Для характеристики спеціальних правоохоронних органів влучним є термін «спецслужби», а для кримінально-процесуальної діяльності силових правоохоронних органів доречним буде термін «кримінальна юстиція України». Однак, досудове розслідування злочину це лише частина правоохоронної діяльності. Механізм досудового розслідування запускається лише після порушення прав чи свобод, як наслідок неефективного здійснення правоохоронної функції в частині профілактики злочинності та її запобігання.

У правовій системі існує п'ять форм судочинства: конституційне, цивільне, господарське, адміністративне і кримінальне. Перші чотири вирішують правові конфлікти за участю посадових осіб судової гілки влади. Остання форма є надзвичайною, зважаючи на складність пошукової доказової інформації, конституційний принцип невинуватості правопорушника, підвищену відповідальність за прийняття остаточного рішення у справі. Тому кримінальним судочинством, на відміну від перших чотирьох, виконується не одна функція правосуддя, а чотири чітко відмежованих: розслідування, обвинувачення, захисту, вирішення справи (правосуддя). Лише остання з них здійснюється кримінальним судом.

Така структура кримінального судочинства передбачає включення до державних органів, які ведуть кримінальний процес, залучення і допуск до нього ще й органів дізнання, досудового слідства, прокуратури для здійснення нагляду. Відтак, у кримінальному судочинстві задіяні державні органи, які не входять до однієї організаційної структури, а представляють різні гілки державної влади. Разом з тим однорідність цілей, завдань і характеру діяльності об'єднує цю частину державного правоохоронного апарату в цілісну систему – кримінальну юстицію України.

Державний правоохоронний орган належить до кримінальної юстиції тільки за характером його процесуальної діяльності, а не за організаційними відносинами. Слідчий, прокурор і суддя – це самостійні суб'єкти на різних стадіях судочинства. Результати роботи одного органу юстиції залежать від іншого, а їхня діяльність так взаємопов'язана, що окремо існувати не може.

Рівність діяльності цих органів, чіткий баланс їхніх прав дають змогу кожному суб'єкту системи не лише активно впливати на роботу іншого, а й стримувати його від порушень закону. Забезпечення балансу між ними – надійний механізм стримувань і противаг, ефективний засіб контролю, універсальний гарант недопущення беззаконня цими суб'єктами. Діяльність цих органів завжди спрямована на вирішення спільних завдань із виявлення й розкриття злочинів і притягнення винних до відповідальності. Однак, на противагу сказаному, необхідно розуміти що суди належать до окремої гілки влади, мають свої особливі завдання та функції. І хоча важко переоцінити роль судів в ході реалізації правоохоронної функції на стадії досудового слідства, однак така участь є радше необхідністю забезпечення гарантій дотримання принципів досудового розслідування, аніж виконання правоохоронної функції. У своїй природі суд покликаний здійснювати правосуддя, приймати рішення.

Тобто коли вжиті правоохоронними органами заходи профілактики, запобігання протидії злочинам не дали очікуваного ефекту, і все таки було допущено вчинення злочину, то суд виступає кінцевою інстанцією, покликаний постановити остаточне рішення щодо відновлення порушених прав та міри

покарання злочинця, при умові що органами слідства буде розкрито вчинений злочин.

Згідно з позицією А. Кучука, помилкове невизнання приналежності суду до правоохоронних органів є результатом спрощеного розуміння сутності правоохоронної діяльності, ототожнення її з діяльністю по боротьбі із злочинністю, по охороні порядку в громадських місцях. Однак, внаслідок такого широкого тлумачення правоохоронної діяльності, до системи правоохоронних органів можна віднести усі органи державної влади, які уповноважені нею на виконання окремих функцій держави, при цьому їх діяльність спрямована на всебічне дотримання Конституції та законів України, підзаконних нормативно-правових актів, забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян. Як вже зауважувалось раніше, суд – це кінцева інстанція, яка визначає міру вини та покарання для правопорушника та спосіб та об'єм поновлення порушених прав. Сама ж подія правоохорони, як така, вже відбулась, інше питання наскільки своєчасно та якісно здійснювалась така правоохоронна діяльність. Таким чином, вбачаємо за доцільне не підтримати позиції вчених про віднесення до числа правоохоронних органів також і судів, що згідно з ч.1 ст. 124 Конституції України здійснюють правосуддя в Україні.

Як вважає П. Хамула, можна сформулювати такі їх основні ознаки правоохоронних органів:

- 1) правоохоронний орган є органом державної влади (державно-владний характер діяльності правоохоронного органу);
- 2) наявність повноваження на застосування засобів державного примусу;
- 3) виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрямок діяльності, що здійснюється на професійній основі;
- 4) необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо);
- 5) спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії

діяльності).

Відповідно, правоохоронний орган може бути визначено як орган державної влади, метою утворення та основним напрямком діяльності якого є виконання на професійній основі повноважень із реалізації правоохоронної функції держави згідно із чинним матеріальним і процесуальним законодавством.

По-перше, правоохоронний орган є державним органом, який уповноважений чинним законодавством на здійснення правоохоронної діяльності.

По-друге, до ознак правоохоронних органів віднесено виконання ними своєї діяльності у суворій відповідності з нормами законодавства, при цьому їх порушення тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність.

По-третє, законні та обґрунтовані рішення правоохоронних органів є обов'язковими до виконання посадовими особами та громадянами. Законодавець передбачив самостійний склад правопорушення за невиконання цих рішень, що, в свою чергу, тягне додаткову відповідальність.

По-четверте, ознакою правоохоронних органів слід вважати і професійність виконання ними своїх повноважень, тому законодавством визначено спеціальні умови проходження працівниками правоохоронних органів спеціальної професійної підготовки, порядок і особливості проходження якої можуть мати відмінності у різних правоохоронних органах.

По-п'яте, правоохоронні органи у випадках необхідності виконання своїх функцій, пов'язаних з виявленням та розслідуванням порушень закону, за передбачених законодавством умов, можуть відхилятися від правових приписів, обов'язкових для усіх інших суб'єктів суспільних відносин.

Поняття правоохоронні органи по свої суті та природі діяльності найбільш наближені до міжнародних понять «Law enforcement», оскільки характеризуються охороною, захистом та відновленням порушених прав і свобод через право застосування примусу, яке легалізовано державою.

Наукові підходи щодо розуміння правового статусу як юридичної категорії є підставою для виокремлення обов'язкових його ознак, що сприятиме визначенню сутності правового статусу правоохоронних органів в цілому. До таких ознак слід віднести: 1) цілісність; 2) структурованість; 3) універсальність; 4) професіоналізм; 5) підзвітність та підконтрольність; 6) управлінський характер; 7) нормативне визнання; 8) компетенція.

Цілісність як ознака правового статусу правоохоронних органів за своєю сутністю характеризує її у вигляді впорядкованої системи, де все взаємно обумовлено. У філософському словнику знаходимо визначення цілісності як сукупності елементів, що перебувають між собою у певних відносинах і зв'язках. Правоохоронні органи за своєю сутністю є цілісною системою, яка забезпечує здійснення правоохоронної функції держави.

Наступною ознакою правового статусу правоохоронних органів слід вважати їх структурованість. Обов'язок визначення загальної структури, чисельності, функцій тих чи інших правоохоронних органів, відповідно до Конституції України покладається на органи державної влади. На підставі п. 22 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань і МВС України. Універсальний характер гілок влади неодноразово був підставою для дослідження науковцями, серед них: Б. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Гарашук, О. Дьяченко, В. Гошовський, С. Кисіль, В. Колпаков, Ю. Назар, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Шаповал.

Універсальність як ознака правового статусу правоохоронних органів проявляється, перш за все, у форматі їх існування в часі та просторі. Адже компетенція правоохоронних органів поширюється на територію всієї держави. Її універсальність вбачається також і у функціонально-компетенційних обов'язках щодо здійснення практичної реалізації Конституції України, законів України, указів Президента України та постанов Верховної Ради України, що прийняті згідно з Конституцією та законами України, актів Кабінету Міністрів

України, відомчих нормативно-правових актів та ін.

Ще однією ознакою правового статусу правоохоронних органів можливо вважати професіоналізм. Сутність якого полягає у систематизації та аналізі отриманих теоретичних знань й практичного досвіду, професійних навиків набутих у ході здійснення професійної діяльності. В. Колпаков професіоналізм розглядає як владу, що здійснюється спеціально утвореними, підготовленими і офіційно визнаними державою суб'єктами. З даним підходом у форматі пізнання сутності правоохоронних органів необхідно погодитися з наступних чинників.

По-перше, покладені на них завдання виконуються посадовими особами, в тому числі й державними службовцями, за якими закріплюються окремі робочі місця (посади).

По-друге, механізм оцінки професійності працівників правоохоронних органів в умовах реформування є запорукою підвищення ефективності роботи даних органів.

По-третє, професійність є явищем динамічним, що поступово, проте постійно вдосконалюється. Зокрема, компетентність цих осіб вибудовується на знаннях, отриманих в: навчальному закладі, самостійно зі спеціальної літератури, системі службової підготовки, з досвіду колег, з власного досвіду, з курсів підвищення кваліфікації та ін.

Професіоналізм є важливою ознакою правового статусу правоохоронних органів, про що свідчить індивідуальна професіоналізація кадрового забезпечення їх діяльності. Відомим є факт, що формами організаційних відносин між державними та недержавними органами влади, між установами, організаціями у їх ієрархічній системі є підзвітність та підконтрольність.

У юридичній енциклопедії сутність підзвітності та підконтрольності передбачає право одного суб'єкта не лише перевіряти діяльність іншого, а й безпосередньо впливати на неї. Причём, поняття «підконтрольність» є ширшим за поняття «підзвітність», оскільки підконтрольність полягає в обов'язковому одержанні від підконтрольних суб'єктів відповідних відомостей, інформації,

звітів. А підзвітність може застосовуватися самостійно, незалежно від будь-яких функцій контролю. У контексті зазначеної тематики правоохоронні органи можуть бути підзвітними й підконтрольними різним органам державної влади.

Закон України «Про Національну поліцію» визначає, що контроль за діяльністю поліції здійснює Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України та місцеві ради. Повноваження останніх обмежуються неможливістю втручання в оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну та адміністративну діяльність міліції. Причём, начальники головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, начальники територіальних органів (районних управлінь, відділів) на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

Законом України «Про Службу безпеки України» встановлено, що контроль за діяльністю служби безпеки України здійснюють Президент України та уповноважені ним державні органи. Постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності органів і підрозділів служби безпеки України, а також контроль за відповідністю виданих службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України здійснюється спеціально призначеними Президентом України посадовими особами. Повноваження цих посадових осіб та правові гарантії їх діяльності визначаються Положенням, що затверджується Президентом України. Служба безпеки України регулярно, в порядку, визначеному Президентом України, інформує Президента, членів Ради національної безпеки і оборони України та посадових осіб, спеціально призначених Президентом України, з основних питань своєї діяльності, про випадки порушення законодавства, а також на їх вимогу подає інші необхідні відомості.

Голова СБ України щорічно подає Президенту України письмовий звіт про діяльність Служби безпеки України. Водночас, голова СБ України регулярно інформує Верховну Раду України про діяльність Служби, стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. СБУ в порядку, встановленому законодавством, зобов'язана відповідати на запити постійних і тимчасових комісій Верховної Ради та народних депутатів України. Голова СБ України щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки.

Питання підзвітності та підконтрольності таких правоохоронних органів як розвідувальні регулюється Законом України «Про розвідувальні органи України», де передбачено, що діяльність розвідувальних органів України здійснюється на основі підконтрольності і підзвітності відповідним органам державної влади в межах, передбачених Законом.

Досліджуючи сутність правового статусу правоохоронних органів П. Хамула вважає що ознаки мають управлінський характер. Можливо дещо полемізувати з тематики сталої правової доктрини щодо ознаки, яка передбачає обов'язковий управлінський характер лише органів виконавчої влади з певних причин, до яких належить й більшість правоохоронних органів.

По-перше, реформування державного апарату потребує змін у сприйнятті правового регулювання суспільних відносин. Адже ще за часів радянської влади нам було нав'язано імперативний характер державного управління.

По-друге, фактична реалізація конституційних принципів діяльності правоохоронних органів вбачається саме у наділені організаційно-управлінськими функціями, повноваженнями цих органів. Вірно відмітив В. Авер'янов те, що управлінські функції виконують також і органи судової влади, а саме у разі цілеспрямованого впливу на діяльність суб'єктів, які можуть і не належати до цієї гілки влади. Метою ж такого впливу вбачається досягнення результатів діяльності цих суб'єктів з підстав реалізації публічно-правових інтересів.

З даним підходом можливо погодитися лише частково. І це з тих причин,

що управлінський вплив правоохоронних органів на діяльність інших суб'єктів, що не належать до цієї гілки влади є можливим у визначеному законом порядку, а саме на підставі законів України «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про доступ до публічної інформації» та ін. Таким чином, управлінський характер правоохоронних органів проявляється у їх повноваженнях внутрішньо-організаційного змісту, що реалізуються шляхом організаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів. Дослідивши та узагальнивши наукові підходи можливо дійти до висновку, що правовий статус правоохоронних органів має поєднувати в собі усі вищезазначені ознаки, які формують одне ціле. До ознак правового статусу правоохоронних органів слід віднести також і їх компетенцію. Компетенція за своєю сутністю являє собою коло повноважень, наданих законом або іншим нормативно-правовим актом конкретному органу або посадовій особі, або знання і досвід у певній галузі. У тлумачному словнику української мови під компетенцією розуміється добра обізнаність з чим-небудь або ж коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи тощо.

Характеризуючи правоохоронні органи у форматі їх ознаки – компетентності, слід зазначити, що компетентність являє собою коло повноважень, наданих законом правоохоронним органам, з метою вирішення поставлених завдань з охорони права, відновлення порушеного права, організації виконання покарання, захисту національної безпеки, забезпечення правопорядку та стану законності, захисту особи, суспільства і держави від правопорушень та ін. За своєю сутністю правоохоронна діяльність є одним із напрямів державної діяльності, спрямованої на гарантування прав і основоположних свобод людини, для забезпечення організації та впорядкування якої мають бути встановлені чіткі правові межі функціонування правоохоронних органів.

В. Малярєнко вважає, що соціальна цінність правоохоронної діяльності полягає в позитивному впливі на правову поведінку людини (груп людей) за

допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності. Діяльність уповноважених органів здатна позитивно впливати на людину, мотивувати її правомірний спосіб поведінки, застосовуючи до правопорушників правомірний примус. Діяльність правоохоронних органів є невід'ємною частиною функцій держави, спрямованих на захист прав і свобод людини, громадянина та інтересів держави. Забезпечення реалізації правоохоронної функції держави становить суть, природу правоохоронного органу та полягає у попередженні, запобіганню, невідкладному, своєчасному реагуванні на порушення. Обґрунтованість такого реагування полягає у правомірному впливі на джерело порушення закону, умови та причини його виникнення. При цьому, абсолютно неприпустимими є неправомірні дії правоохоронців під час виконання своїх обов'язків.

Як вважає, Н. Нижник, здійснюючи контроль над суспільством, державна влада не повинна залишатись безконтрольною. Питання відповідальності, особливо політичної, як одного з видів, соціальної відповідальності перебуває у співвідношенні із заходами, передбаченими правом і політикою держави. Сутність правоохорони полягає в тому, що вона є способом діяльності уповноваженого органу, якого позбавлено права діяти інакше ніж на основі закону або виходити за межі наданих повноважень. Законодавство України чітко вказує, що у процесі правоохоронної діяльності може бути використано лише офіційні й правомірні засоби впливу на юридичну або фізичну особу стосовно рухомого або нерухомого майна чи немайнових прав, які їм належать.

Контрольні питання

1. Поняття правоохоронної діяльності
2. Роль права у реалізації правоохоронної політики
3. Правоохоронна діяльність як наука та навчальна дисципліна.
4. Які методи використовують у правовому регулюванні правоохоронної діяльності?
5. Розкрийте принципи правоохоронної діяльності.
6. У чому полягає сутність пріоритету права у правоохоронній сфері?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 / 201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
3. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві» № 10 від 18.06.1999. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-99>.
4. Про військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 № 234-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
7. Про Державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.
8. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
9. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
10. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.

Додаткова література

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В.В. Серета, М.П. Гурковський, Ю.С. Назар та ін.; за заг. ред. В.В. Середи. – Львів: ЛьвДУВС, 2017. – 776 с.
3. Боняк В.О. Щодо визначення статусу органів охорони правопорядку (за матеріалами діяльності Конституційної асамблеї / В.О. Боняк // Наук. вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ, 2013. – № 1. – С. 31-39.
4. Бурбика М. Ще раз до визначення поняття «правоохоронні органи» / М. Бурбика // Актуальні проблеми права: теорія і практика, 2013. – № 27. – С. 23-29.
5. Глушков В. А. Правоохоронні органи та їх роль у функції забезпечення державної безпеки України / В. А. Глушков // Наук. вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія : Юридичні науки, 2013. – № 2. – С. 47-52.
6. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання : прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1979 року // Права людини : зб. документів / [укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін.] – Х., 1997. – С. 137-154.
7. Литвак О. Проблеми реформування кримінальної юстиції / О. Литвак, П. Шумський // Вісник нац. акад. прокуратури України, 2013. – № 2. – С. 19-24.
8. Медведєв О.В. Напрямок реформування правоохоронних органів / О.В. Медведєв // Право і суспільство, 2014. – № 1-2. – С. 140-145.
9. Наливайко Л.Р. До питання про визначення поняття функцій держави /

Л.Р. Наливайко // Вісник Запорізького держ. ун-ту: Сер.: Юридичні науки. – 2015. – № 1. – С. 51-57.

10. Наливайко Л.Р. Неурядові правозахисні організації в Україні : навч. посіб. / Л.Р. Наливайко, І.О.Грицай, О.С. Дніпров; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Київ : Хай-Тек Прес, 2014. – 31 с.

11. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павло Іванович Хамула. – Харків, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. – 238 с.

РОЗДІЛ 2

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ, ПРИНЦИПИ ТА СУБ'ЄКТИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Функціональне призначення правоохоронної діяльності

Вкрай необхідним, у теоретичному і практичному вимірах, є чітке розмежування завдань, мети чи цілей, функцій (напрямів) і видів правоохоронної діяльності. Це дуже близькі, але, все ж таки, не рівнозначні поняття. В юридичній літературі, та й в законодавстві, вони часто ототожнюються. Частково це пояснюється тим, що функції, як і завдання, слугують досягненню певної мети. Таким чином, важливість правоохоронної діяльності визначається її метою, яка полягає в охороні прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку; забезпеченні громадської безпеки; підтриманні правопорядку; втіленні в життя принципу верховенства права. Ця мета досягається при реалізації завдань і функцій, що покладаються суспільством і державою на цей вид діяльності.

В. Гриценко зазначає, що покладення на уповноважених суб'єктів правоохоронних та правозахисних функцій обумовлено створенням правових можливостей для реального та ефективного досягнення мети правоохоронної діяльності – охорони прав людини і громадянина, забезпечення інтересів суспільства і держави, підтримання правопорядку.

Як зазначає А. Білас, функції правоохоронної діяльності – це такі напрями її впливу на суспільні відносини, необхідність реалізації яких породжує й необхідність існування правоохоронної діяльності як певного явища правової дійсності. Вони мають такі властивості:

- є похідними від її сутності й визначаються призначенням цього виду діяльності в суспільстві;
- спрямовані на виконання завдань, що стоять перед правоохоронною на даному етапі розвитку;

– є напрямками її активного впливу, що упорядковують певний вид суспільних відносин, тому важливою ознакою є динамізм, дія функцій правоохоронної діяльності;

– безперервність, тривалість дії.

Загалом виділяють такі види функцій правоохоронної діяльності: охоронна; профілактична, наглядова (контрольна); регулятивна; каральна; виховна.

Охоронну функцію права реалізує охоронна (правоохоронна) діяльність держави. Якщо охоронна функція права пов'язана з охороною існуючих суспільних відносин, то охоронна діяльність держави націлена на охорону самого права, тому що без такої охорони право не здатне ефективно функціонувати

Отже, право охороняє суспільні відносини і саме цим утворює легальні основи для правоохоронної діяльності держави, належного функціонування її правоохоронної системи. Це знайшло своє віддзеркалення у Конституції України, згідно з нормами якої права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Окрім цього, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є обов'язком держави.

Як зазначається у колективній праці під керівництвом В. Маляренка (Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підруч. / О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В.С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін. ; відп. ред. В.Т. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.) цілісне виконання правоохоронної функції в державі утворено системними зусиллями уповноважених органів з виявлення чи розслідування правопорушень, відновлення порушеного права, захисту правопорядку, нагляду за додержанням законності, активною й цілеспрямованою взаємодією в процесі цієї діяльності та координацією між уповноваженими органами. Правоохоронна функція держави полягає в забезпеченні конституційного порядку, національної безпеки; вона зумовлює стан законності, актуалізує охорону конституційних прав людини й громадянина та відновлення неправомірно порушених цих прав.

Відомо, що за змістом правоохоронну діяльність поділяють на два види:

1) у широкому розумінні – охорона права від посягань, за якої кожен орган держави здійснює правоохоронну діяльність у межах своєї компетенції;

2) у вузькому сенсі – це спеціалізована діяльність з правової охорони суспільних відносин, якою займаються спеціально утворені для цього органи держави – правоохоронні органи.

Відповідно до першого підходу правоохоронна функція держави сконцентрована на виконанні завдань стосовно забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, корупцією та іншими правопорушеннями. Тому до правоохоронних органів доцільно відносити ті, які займаються забезпеченням законності, громадського (публічного) порядку, суспільної безпеки. З-поміж засобів виконання даної функції – виявлення, припинення злочинів, встановлення і викриття винних, убезпечення невинних від необґрунтованої підозри та обвинувачення; запобігання та профілактика правопорушень за допомогою цілеспрямованого впливу на криміногенні фактори з метою їх усунення, послаблення та нейтралізації.

Проте, як вказує А. Білас, така позиція до певної міри обмежує систему правоохоронних органів тими, що займаються боротьбою зі злочинністю, іншими правопорушеннями та їх профілактикою. Можливо тому прибічники цього підходу іноді трактують дану систему як «силові правоохоронні органи» (адаптація американського терміну «Law enforcing agencies» – органи, що силою забезпечують виконання закону).

Інший підхід дещо розширює перелік правоохоронних органів, включаючи до них усі органи, завданням яких є забезпечення правопорядку, підтримання громадського порядку, контроль за проведенням масових заходів, забезпечення охорони вищих посадових осіб тощо.

Отже, змістом правоохоронної діяльності у вузькому розумінні є:

- а) нагляд за виконанням правових вимог;
- б) дослідження обставин діянь, котрі мають ознаки неправомірності;
- в) вирішення по суті справ про порушення права;

г) реалізація прийнятих рішень.

Але для систематизації правоохоронних органів вказаного критерію недостатньо. Необхідно застосовувати й інші критерії, наприклад: обсяг і спеціалізацію правоохоронної діяльності в структурі функціонального призначення державного органу, метод правоохорони.

Обидва підходи не можна вважати науково обґрунтованими, оскільки перший з них обмежує зміст правоохоронної діяльності боротьбою зі злочинністю, другий використовується для визнання невиправдано широкого кола органів правоохоронними. Саме другий підхід отримав своє нормативне закріплення в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» – єдиному нормативному акті, де міститься перелік правоохоронних органів, до яких поряд з органами прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, митними, виконання покарань віднесені також органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони та інші державні органи, що виконують правозастосовні і правоохоронні функції. Водночас за законом цей перелік не є вичерпним.

Між тим, згідно з чинним законодавством повноваженнями з виконання правоохоронної функції в Україні наділено понад тридцять органів. До них слід додати посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення і перелік яких теж перебільшує тридцять. Така невизначеність негативно впливає не тільки на застосування Закону «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», а й на ефективність застосування норм кримінального законодавства, яке передбачає відповідальність за вчинення злочину працівниками правоохоронного органу (ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України).

Зміст і мета (призначення) правоохоронної діяльності у сфері виконавчої влади мають певні відмінності від діяльності у сфері функціонування судової влади. Призначенням правоохоронної діяльності, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, є забезпечення відповідності

діяльності суб'єктів права юридичним приписам, їх правомірності, а у випадку встановлення правопорушення – вжиття відповідних заходів, щоб поновити порушений правопорядок. Безумовне доповнення даного призначення становить створення умов, які попереджали б правопорушення, унеможлилювали порушення правопорядку. Зміст правоохоронної діяльності спеціально уповноважених органів виконавчої влади полягає у здійсненні контролю за виконанням правових вимог, встановлення порушень дослідження обставин діяння, які мають ознаки неправомірності, формулювання попередніх висновків стосовно доведеності вини особи у правопорушенні. Залежно від характеру правопорушення спеціально уповноважений орган може сам здійснювати юрисдикційні повноваження, спрямувати справу іншому органу або в суд. Усі кримінальні справи та у випадках, передбачених законом, справи про адміністративні правопорушення завжди спрямовуються до суду.

Як відомо, правоохоронна функція, що реалізується судовою владою, має на меті захист, виходячи з принципу верховенства права, гарантованих Конституцією і законами України, прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, суспільних і державних інтересів. Змістом правоохоронної діяльності, що реалізується судовою владою, є здійснення правосуддя, тобто вирішення соціального конфлікту правового характеру у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства.

Процеси державотворення свідчать про унікальність і необхідність таких інститутів і регуляторів, що виконують функції соціальних орієнтирів і відтворюють закономірності суспільно-державного життя. Концентрований вираз вимог суспільної моралі, що відповідає певному періоду розвитку держави, міститься у принципах – приписах вищого ступеня нормативності, що відображають напрями соціальної орієнтації суспільства.

З прийняттям Конституції України 1996 р. створено правову основу для розвитку соціальної, правової, демократичної держави, тут закріплені найважливіші ознаки правової держави як пріоритет прав та інтересів особи над

інтересами держави, взаємна відповідальність держави і особи, пов'язаність держави правом, пріоритет права над законом, незалежний суд як гарант захисту прав особи. Відображення у тексті Основного Закону головного обов'язку держави щодо забезпечення прав і свобод людини, загально-соціальних ціннісних орієнтирів для сфери правоохоронної діяльності передбачає відповідне значення і роль принципів правоохоронної діяльності.

Різноаспектне розуміння поняття «принцип» сприяло появі до певної міри відмінних його дефініцій у юридичній літературі. Зазначимо, що принцип (лат. «*principium*» – основа, начало) в енциклопедичній літературі розглядається як наукова чи моральна основа, правило, від якого не відступають. Це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку, засада; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці.

Виходячи з тлумачення та аналізу положень законодавства, зміст терміну «засада», який використовується в Конституції України (ст. 129), на нашу думку, є тотожним змісту терміну «принцип». Як соціально обумовлене явище, принципи відтворюються у системі права, що водночас віддзеркалює рівень правової культури суспільства.

Як наголошує О. Скакун, принципи – це об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації.

Багато дослідників теорії держави та права є прихильниками того, що принципами правоохоронної діяльності є лише такі ідеї та положення, що набули формального виразу у нормах права. Наприклад, слід згадати виокремлення принципів за видами на принципи-норми, де безпосередньо закріплені принципи права, та принципи, що виводяться з правових норм. Причому, принципи-норми характеризують ту чи іншу галузь права за

предметом, а принципи, що виводяться з правових норм, відповідають методу правового регулювання.

З огляду на багато численність суб'єктів правоохоронної діяльності, суттєві відмінності їх правового статусу, тенденції розвитку суспільства і державно-правових явищ, а також через спільність функцій і завдань таких суб'єктів, доречним є питання визначення принципів правоохоронної діяльності. Так, А. Кучук зазначає, що принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні начала, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони й які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю і стабільністю.

Є. Григоренко під принципами правоохоронної діяльності розуміє об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні начала, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони й які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю.

На думку А. Біласа, принципам правоохоронної діяльності притаманні такі ж ознаки, як і принципам права – фундаментальним ідеям, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві. Вони, з одного боку, виражають закономірності права, а з іншого – найбільш загальні норми, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або чітко сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів, відображають найсуттєвіші його риси, вони є «обличчям» права, здійснюють узагальнене закріплення сутності того чи іншого інституту, забезпечують єдине формулювання змісту правових норм.

Оскільки принципи правоохоронної діяльності є похідними від принципів права взагалі, то їм властиві такі властивості чи характерні ознаки: універсальність, нормативність, формальна визначеність, обов'язковість,

комплексність, системність, рівнозначність, об'єктивність, стабільність.

Визначаючи критерії визначення принципів правоохоронної діяльності, до них, здебільшого, відносять ознаки, що властиві кожному з них:

- принцип є правовою ідеєю загального соціального значення;
- принцип втілює вихідні положення, ідеї, які мають фундаментальне значення для правоохоронних органів, визначають їх спрямованість, побудову в цілому, форму і зміст окремих інститутів;
- після закріплення у законодавстві ці положення (ідеї) стають загальнообов'язковими нормативними приписами;
- мають відповідати типовим і домінуючим рисам правоохоронної діяльності;
- принципи мають загальний правовий характер, тобто тією чи іншою мірою визначають поведінку суб'єктів в усіх чи окремих видах такої діяльності;
- порушення принципу полягає у недотриманні, невиконанні, неправильному застосуванні конкретної норми (норм), яка гарантує його реалізацію, що тягне за собою юридичну відповідальність.

Отже, підходи до класифікації принципів правоохоронної діяльності ґрунтуються на різних підставах. Однак, якщо питання класифікації принципів правоохоронної діяльності досліджено на належному рівні, то меншою мірою визначено ієрархію (систему) принципів – від законодавчих актів вищої юридичної сили до підзаконних нормативно-правових актів.

У межах системи принципів правоохоронної діяльності пропонується виділяти такі їх групи:

1) загальні (загальносоціальні чи загальносуспільні), що відображають систему цінностей, притаманних певному типу суспільства, мають правову форму закріплення та гарантії забезпечення (гуманізм, демократизм, свобода, соціальна справедливість тощо). Іноді до цієї групи включають соціально-економічні, політичні, ідеологічні, релігійні, естетичні та інші принципи;

2) спеціальні, які відображають засади формування й функціонування правоохоронної системи як специфічного соціального явища:

- принцип верховенства права;
- принцип законності;
- принцип визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- принцип гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед людиною;
- принцип рівності усіх перед законом;
- принцип гласності;
- принцип взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, населенням;
- принцип професіоналізму і компетентності;
- принцип незалежності суб'єктів правоохоронної діяльності;
- принцип неприпустимості зворотної дії правових актів в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи;
- принцип презумпції невинуватості особи, доки її вина не буде доведена в законному порядку і встановлена обвинувальним вироком суду;
- принцип неможливості подвійного притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне і те ж правопорушення та інші.

Зазначимо, що дані принципи певною мірою взаємопов'язані між собою, є взаємодоповнюючими. Уточнимо деякі з цих принципів правоохоронної діяльності. Зокрема, такий з них, як принцип визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, так само й принцип гуманізму зумовлює необхідність обов'язкового орієнтування при здійсненні правоохоронної діяльності на невід'ємні (природні) права і свободи людини. Це права людини на життя, здоров'я, повагу до гідності, свободу та особисту недоторканність, свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань тощо. Суб'єкти правоохоронної діяльності зобов'язані охороняти особу, її життя, особисту недоторканність, честь і гідність тощо. У сучасному світі, коли в багатьох країнах тривають демократичні реформи, розвиток громадянського суспільства,

домінуючою визнається ідея, згідно з якою без поваги свобод, гідності людини правоохоронна діяльність не може визнаватись ефективною.

Принцип демократизму забезпечує участь в охороні права громадськості, робить можливими інструменти контролю за суб'єктами правоохоронної діяльності. З набуттям чинності Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», актуалізувалось питання демократичного цивільного контролю за правоохоронною діяльністю. Запровадження даного принципу в сферах суспільно-державного життя значно сприяє розвитку громадянського суспільства та становленню правової держави, забезпечує можливість реалізації принципу народовладдя, визнання суверенітету народу.

Принцип соціальної справедливості знаходить своє відображення у відповідних нормативно-правових актах, галузях законодавства. Одна з функцій права, як відомо, полягає у запобіганні несправедливості, а правова справедливість відзначається найбільш чітким, формально-визначеним характером, часто пов'язана з державним примусом. На реалізацію схожих завдань має бути спрямована діяльність правоохоронних органів та організацій, що при виконанні службових обов'язків незалежні від впливу політичних партій, громадських організацій, керуються виключно вимогами права та законності.

Такі дослідники як С. Головатий, М. Козюбра, Т. Багрій, А. Білас та інші зосередили свою увагу на особливостях принципу верховенства права. Згідно зі ст. 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Сутність даного феномену слід трактувати, виходячи з відмінностей права і закону, на основі гносеологічних позицій права. Розбіжності принципу верховенства права і принципу верховенства закону зумовлені відмінностями розуміння права та закону. Право є ширшим за змістом ніж закон, передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави. Принцип верховенства права передбачає потребу відповідності закону праву, оскільки не кожен закон може бути правовим.

Також право слід розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями як справедливість, свобода, рівність, гуманізм. Разом з тим, право, однозначно, має розглядатися у нерозривному зв'язку з правами, свободами людини і громадянина.

Характеризуючи принцип законності, наголосимо, що законність є багатоаспектним соціально-правовим явищем, яке можна розглядати як принцип, метод, режим. Йому властива єдність зовнішніх (формальних) і внутрішніх (сутнісних) ознак. Перша група ознак визначає обов'язок виконання приписів законів та підзаконних нормативних актів державними органами, посадовими особами, громадянами та різними об'єднаннями, а друга група ознак передбачає наявність науково обґрунтованих та відповідних праву законів. Принцип законності в діяльності правоохоронних органів та організацій полягає, перш за все, в чіткому, неухильному дотриманні та виконанні приписів закону. Крім цього, він передбачає потребу використання правоохоронними органами гарантованих їм прав для виконання покладених на них чинним законодавством завдань, але таким чином, щоби заходи, які будуть при цьому застосовані, не виходили за межі, встановлені законом.

Принцип рівності всіх перед законом. Рівність, що є ширшим поняттям, аніж рівноправність, зумовлює те, що не всі елементи соціальної рівності закріплюються у праві. Йдеться не про фактичну рівність, а рівність усіх перед законом, створення рівних умов для реалізації відповідних прав, свобод й обов'язків, покладених завдань і функцій. Рівними є права людини, незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови тощо. Саме такі положення відтворені у ст. 21 Конституції України, за якою люди вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

2.2. Принципи та суб'єкти правоохоронної діяльності

Принцип гласності. Діяльність суб'єктів правоохоронної діяльності є гласною, тому вони повинні інформувати органи влади, громадські організації, населення і засоби масової інформації про власну діяльність, стан громадського (суспільного) порядку, заходи щодо його зміцнення. Гласність – це відкритість, прозорість, об'єктивність, повнота інформації щодо юридичної практичної діяльності. Громадськість, кожен член суспільства мають право знати, що загрожує їх безпеці, правам і свободам, які заходи спрямовані і вживаються для забезпечення останніх. Більшість інформації належить до категорії публічної інформації, тобто відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації». Підставою для відмови в доступі до неї є присвоєння запитуваній інформації статусу інформації з обмеженим доступом (такою вважається службова, таємна, конфіденційна).

Принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, населенням. Повна його реалізація, без сумніву, забезпечить підвищення ефективності правоохоронної діяльності. Насамперед, підкреслимо необхідність взаємодії з громадськістю, що сприятиме зміцненню демократії, реалізації цивільного (громадського) контролю за діяльністю правоохоронних органів. Саме це є своєрідним критерієм демократичної зрілості суспільства. З-поміж певних здобутків у цій сфері можна навести приклад різноманітних форм участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Україна знаходиться на шляху до побудови демократичної і правової

держави, тому взяла на себе зобов'язання дотримуватися загальноновизнаних норм і принципів демократичного цивільного контролю над органами поліції, національної безпеки, Збройними Силами та іншими правоохоронними органами.

Принцип незалежності суб'єктів правоохоронної діяльності можна вважати фактором ефективного забезпечення безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян, відображенням вимог норм права в діяльності суб'єктів права. С. Гусарев і О. Тихомиров відзначають важливість і необхідність дотримання принципу незалежності юридичної практичної діяльності, що виключає можливість впливу на прийняття рішення або на поради юриста та будь-якого тиску зовнішніх факторів (телефонного права, підкупу, залякування тощо), особистого інтересу юриста (бажання одержати необґрунтовану додаткову винагороду або інші особисті блага) чи бажання догодити іншим суб'єктам – клієнту, суду, органам влади тощо. Названі положення цілком стосуються й поведінки суб'єктів правоохоронної діяльності.

Принцип професіоналізму та компетентності. Будь-яка помилка суб'єктів правоохоронної діяльності може призвести до шкідливих і небезпечних наслідків. Тому на здійснення даного виду діяльності мають бути уповноважені виключно спеціально визначені законодавством компетентні особи й органи. Вимога професіоналізму до правоохоронної діяльності закріплюється у законах, що визначають правовий статус того чи іншого правоохоронного органу, й, до того ж, метою діяльності відповідних навчальних закладів. Професіонал – це належним чином підготовлений спеціаліст конкретної справи, що володіє відповідними правовими знаннями, навичками роботи, може кваліфіковано виконувати дії, які складають зміст його роботи.

А. Білас пропонує наступні критерії, що визначають відповідність правоохоронній діяльності, вимогам професіоналізму: здійснення охорони права за правилом, що вироблене та закріплене у встановленому порядку; наявність відповідної кваліфікації в суб'єктів; відповідність процесу та результатів діяльності вимогам, що відповідно до законодавства стоять перед

правоохоронними органами та організаціями; неупередженість діяльності, позаекономічна орієнтація на правові цінності; оплатність охорони права.

І. Григоренко називає також принципи добропорядності громадян, справедливості, розумності та моральності права. Попри все, перший є малодослідженим, на відміну від близького до нього принципу презумпції невинуватості. Згідно з ч. 2 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, кожен, кого обвинувачено у вчиненні злочину, вважається невинуватим, поки його вину не буде доведено згідно із законом. За таким змістом сформульовано і норму ч. 1 ст. 62 Конституції України. Виходячи з цього, логічним є висновок про суб'єктний склад правовідносин, які виникають у процесі гарантування і дотримання принципу добропорядності громадян. Такими суб'єктами є держава (в особі її органів і посадових осіб) та особа, відносно якої розпочато переслідування у зв'язку з вчиненням правопорушення. Отже, ототожнення обвинуваченого і винуватого аж ніяк не можна допускати в судовій та слідчій практиці.

Зауважимо, дослідження основних засад правоохоронної (поліцейської) діяльності відображені й у зарубіжних наукових джерелах. Водночас, перелік цих принципів звісно відрізняється у країнах, залежно від національних традицій та політичної ситуації. Однак загалом до них можна віднести: верховенство закону; деполітизацію; демілітаризацію; децентралізацію; підзвітність і прозорість у роботі; тісну співпрацю з населенням та місцевими громадами (принцип «community policing»); удосконалення професійної підготовки персоналу з одночасним скороченням його чисельності; професійну етику.

Д. Бейлі визначає чотири головні принципи, тобто своєрідні критерії, що є вихідним пунктом для подолання труднощів під час забезпечення правоохоронної діяльності. Тобто існує загальне розуміння того, що демократичну правоохоронну систему характеризують такі основні критерії (аспекти):

1. У діяльності поліції першочергове значення повинно надаватись

обслуговуванню потреб окремих громадян та приватних груп: цей аспект правоохоронної діяльності підтримує демократію двома шляхами, а саме поліція стає підзвітною громадянам і вона підвищує рівень легітимності, демонструючи, що повноваження держави, представлені поліцією, постійно реалізовується від імені пересічних громадян.

2. Поліція повинна бути відповідальною перед законом, а не перед урядом: поліція не створює законів, вона застосовує закони, створені демократичним урядом, і її рішення можуть бути оскаржені в судах.

3. Поліція повинна захищати права людини, особливо ті, що є необхідними для необмеженої політичної діяльності, яка є ознакою демократії: не лише сама поліція повинна підпорядковуватись верховенству права, але вона повинна намагатися забезпечити гарантію права на свободу слова та зборів, зокрема, щоб громадяни мали можливість брати участь у демократичних процесах.

4. Діяльність поліції повинна бути прозорою: відкритість та підзвітність може мати різні форми, але вони повинні характеризувати як дії окремих працівників правоохоронних органів, так і більш загальні принципи, процедури та пріоритети правоохоронних органів.

В узагальненому вигляді принципи управління в органах поліції є концептуальними та моральними основами та різними, відповідно до кожного з критеріїв: – незалежна поліція та верховенство права, – підзвітність та демократія, – права людини, етика та відмінності.

Здобутком поліцейської доктрини і практики у більшості країн Західної Європи, зокрема Німеччині, є демократичний характер організації та безумовне підпорядкування принципам правової держави. Варто додати безпосередню роботу з населенням, особливо у рамках індивідуальної (ранньої) профілактики. Поліція покликана шукати інноваційні джерела для підвищення якості своєї роботи, використовуючи досягнення науки й техніки (насамперед таких галузей як інформатика, електроніка, комунікації, соціальний менеджмент), при цьому не забуваючи, що з багатьма досягненнями технічного прогресу добре ознайомлені й злочинці.

Загалом значення і роль таких загальних засад, відправних начал правоохоронної діяльності зумовлене тим, що вони:

- визначають засади здійснення правоохоронної діяльності в суспільстві;
- спрямовують нормальний розвиток і функціонування правоохоронної системи;
- впливають на суспільні відносини шляхом правового регулювання і на рівень правосвідомості в суспільстві;
- зумовлюють напрями правотворчої, інших видів юридичної діяльності;
- виступають важливим критерієм законності дій суб'єктів правоохоронної діяльності.

Значення принципів правоохоронної діяльності полягає в тому, що це першоджерело, яке визначає порядок здійснення, ефективність, спрямованість і причинність правоохоронної діяльності, водночас, вони дають змогу стверджувати про реальне існування правоохоронної системи. Це гарантії забезпечення прав і свобод людини та громадянина, чинники, що синхронізують систему правових норм і забезпечують узгодженість правових інститутів, є вихідними положеннями для їх удосконалення. Таким чином, принципи правоохоронної діяльності можна вважати юридичною основою для тлумачення правових норм і вирішення дискусійних питань, що сприяє правильному правозастосуванню, розвитку процесуальної форми й процесуальних гарантій правоохоронної діяльності.

Розв'язання проблем децентралізації публічно-владних повноважень в умовах євроінтеграційних процесів та проведення реформ правоохоронних органів на сучасному етапі, насамперед в Україні, вимагає дослідити статус, особливості організації діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності.

Здійснений аналіз вітчизняних і зарубіжних наукових джерел, нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що у поглядах вчених немає неоднозначності у розумінні переліку органів, які здійснюють правоохоронну діяльність. Це, у свою чергу, створює прогалини у науковому забезпеченні концептуальної розбудови системи правоохоронних органів, а також не дає

однозначної відповіді стосовно розуміння характеру правоохоронної діяльності, яка реалізується тим або іншим органом.

Загалом серед суб'єктів правоохоронної діяльності виокремлюють органи правосуддя, органи прокуратури, органи служби безпеки (державної безпеки), органи внутрішніх справ, систему інших органів державної влади. Варто зазначити, що у поглядах науковців відсутня однастайність щодо належності до системи правоохоронних органів судів, контрольно-ревізійних установ тощо.

Правоохоронні органи виконують ті внутрішні функції держави, які мають завданням протидію загрозам правам і свободам людини, власності, правопорядку. О. Бандурка вважає, що правоохоронними органами прийнято називати функціонуючі у суспільстві та державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Інші вчені зазначають, що правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, які мають свої чітко визначені завдання. Тобто, критерієм виділення правоохоронних органів із системи існуючих органів держави у даному випадку є коло завдань, яке й визначає сукупність державних органів, покликаних їх виконувати.

Як впливає з наведених у попередньому підрозділі визначень правоохоронної діяльності, багато учених, зокрема, В. Басай, В. Ковальський, В. Маляренко, О. Тюріна акцентують на владній діяльності, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку шляхом застосування правових заходів впливу.

Ширшим є трактування правоохоронної діяльності як зумовленого потребами людини особливого виду соціальної діяльності, яка визначена нормами права та об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини для забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку, і яка здійснюється лише уповноваженими на те суб'єктами. Тобто зазначені функції притаманні не виключно державним органам, можливо й громадським організаціям тощо.

Проте автори існуючих праць, на жаль, чітко не виокремлюють власне місце людини у цій сфері – чи об'єкту чи суб'єкту даного виду діяльності.

А. Кучук, розрізняючи поняття «правоохоронна діяльність» і «правозахисна діяльність» зазначає, що відмінними, безперечно, є й їх суб'єкти. Першу з названих переважно здійснюють на основі імперативних методів державні органи і ця діяльність є їх обов'язком, а захистом – на основі диспозитивних методів переважно займаються добровільно недержавні організації. У підсумку він узагальнює, що правоохоронна діяльність передбачає саме професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій.

Основними суб'єктами правоохоронної діяльності є правоохоронні органи. Згідно Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів належать: 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.

Відповідно, нормативне забезпечення правоохоронної діяльності є достатньо масштабним, оскільки йдеться про нормативне закріплення правового статусу та порядку діяльності всіх вищеперерахованих органів, а також прав суб'єктів – учасників адміністративного та кримінального процесу, суб'єктів, щодо яких здійснюється або які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

В. Ортинський зазначає, що незважаючи на те, що судові органи посідають чільне місце як окремий вид влади (судової), вони також відповідають критеріям правоохоронних органів. За законом до правоохоронного органу належить такий державний орган, предмет діяльності якого законодавчо фіксується як його функції охоронного призначення. Отже, правоохоронний

орган – 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.

Виходячи з наведених підходів до визначення правоохоронної діяльності, можна припустити, що у правовому визначенні правоохоронного органу необхідно відзначити державно-правовий характер діяльності і реалізацію в ній, насамперед, основоположних напрямів кримінальної політики держави. Тобто це державно-правовий орган, наділений повноваженнями з виконання однієї чи одночасно ряду правоохоронних функцій, спрямованих на попередження, виявлення, припинення, розкриття, розслідування злочинів і виконання судових рішень з кримінальних справ.

Заслуговує на увагу визначення С. Воронцова: «...правоохоронний орган – це державний орган, основною функцією якого є охорона законності, безпеки і правопорядку, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, боротьба зі злочинністю». Автор має на увазі не функцію, а загальні цілі і завдання правоохоронного органу. Поняття «охорона законності, безпеки і правопорядку» повністю охоплює і такі його складові як захист прав і свобод людини і громадянина, тому їх окрема згадка є зайвою.

У свою чергу, В. Фатхутдінов розглядає у широкому значенні діяльність суб'єктів, спрямовану на забезпечення прав і свобод людини, закріплених у міжнародно-правових документах (правозахисна діяльність) й у вузькому значенні як діяльність держави чи її органів із забезпечення, охорони прав і свобод, закріплених національним законодавством (правоохоронна діяльність).

На думку А. Біласа, вагоме значення проблем гуманізму в правоохоронній діяльності обумовлено тим, що це різновид суспільної діяльності, який передбачає взаємодію людей; це категорія, що характеризує кожного суб'єкта суспільних відносин, адже сучасне право і побудова правової держави засновані на гуманістичних засадах і цінностях. Здійснений аналіз природи та сутності правоохоронної діяльності засвідчує, що при усій важливості норм,

регламентуючих дану діяльність, її природа і сутність як діяльності виключно суспільної, значною мірою визначена сутністю самої людини. Саме такі чинники зумовлюють потребу вивчення природи і сутності людини як об'єкта і суб'єкта правоохоронної діяльності. На цій основі можливо сформулювати та визначити основні групи природних прав і свобод людини.

Отже, для кожної людини у правоохоронній сфері характерна двоєдина природа – вона користується природними правами і здійснює активний вплив на відповідну сферу суспільних відносин.

До речі, до правоохоронних органів І. Бондаренко відносить такі державні органи, виконання якими однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у їх діяльності, які у зв'язку з цим потребують специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників яких законодавством ставляться спеціальні вимоги і працівники яких з метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно з законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому захисту.

У межах одного виду (підсистеми) правоохоронних органів домінуючим в їх побудові є організаційний критерій, який поєднується з принципом територіальності. Такі органи мають організаційно-правову самостійність, створюються у законодавчому порядку, здійснюють за допомогою специфічних методів і форм свою профільну правоохоронних діяльність від імені держави, на основі та у межах закріпленої компетенції, обсяг і характер якої залежать від їх місця у системі правоохоронних органів. На відміну від інших систем державних органів, система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови (як система органів виконавчої влади), а є цілісною сукупністю, системоутворюючим чинником якої є не структурний (організаційний), а функціональний критерій – власне правоохоронна діяльність, що визначено їх єдиним функціональним призначенням.

Її складові ланки – правоохоронні органи – у більшості країн ЄС

виконують правоохоронні функції для досягнення спільного завдання – охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення правопорядку. При цьому вони організовані та функціонують, виходячи з існуючого адміністративно-територіального поділу держави, іншим словами компетенція правоохоронного органу поширюється відповідно на певну територію держави.

В. Дубінчак, досліджуючи коло суб'єктів правоохоронної діяльності, виокремлює органи прокуратури, внутрішніх справ та служби безпеки, приділяє увагу їх статусу та значенню для забезпечення режиму законності і правопорядку в державі. Правоохоронний зміст діяльності того чи іншого органу держави, перш за все, визначає наявність відповідної правоохоронної функції, яка закріплена законом та реалізується відповідним уповноваженим органом держави.

Так, сутність і значення органів прокуратури як суб'єкта правоохоронної діяльності, полягає в тому, що вони: становлять єдину, самостійну і незалежну систему, що виконує визначені функції та покликана забезпечити високий рівень законності і правопорядку у державі; мають особливий правовий статус, оскільки є невід'ємним, самостійним елементом механізму держави; системи правоохоронних органів; різновидом органів держави, що має як спільні, так й відмінні риси. Правоохоронна діяльність органів прокуратури характеризується як напрям гарантування непорушності прав, свобод і законних інтересів суб'єктів, з одного боку, та забезпечення відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб, з іншого боку.

Правоохоронна діяльність органів безпеки здійснюється шляхом охорони й забезпечення безпеки особи, суспільства і держави. Феномен безпеки має багатоаспектний характер, обумовлений специфікою правоохоронної діяльності, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами спеціального призначення (органами безпеки) з метою встановлення, гарантування та охорони режиму непорушності суспільних відносин. На нашу думку, в Україні та державах ЄС діяльність таких органів передбачає гарантування політичної,

економічної, екологічної безпеки, а також внутрішньої і зовнішньої безпеки, міжнародної безпеки. Можна погодитись, що органи безпеки виконують специфічні функції і завдання, які варто структурувати на такі різновиди:

–захисного спрямування (захист державного суверенітету, конституційного ладу, захист територіальної цілісності, захист економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, захист законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб);

–правоохоронного спрямування (охорона державної таємниці, попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції, інших протиправних дій, які створюють загрозу життєво важливим інтересам держави).

Таким чином, органи безпеки за функціональним призначенням мають подвійну сутність ще й статус правозастосовного органу, що здійснює правозахисну та правоохоронну діяльність.

Безперечно, найбільше уваги у науковій літературі приділяється правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ, зміст якої передбачає реалізацію, захист чи охорону прав, свобод й інтересів певних суб'єктів відповідно до правоохоронної політики держави. Їх система має багатовекторний характер, яка включає ряд видів:

- 1) за територією функціонування – загальні, місцеві, регіональні, міжнародні органи;
- 2) залежно від повноважень – центральні, регіональні органи;
- 3) за формою організації – управління, відділи, відділення, пункти, центри, навчальні та науково-дослідні установи, реабілітаційні заклади;
- 4) у залежності від строку дії – постійні, тимчасові.

У зарубіжних дослідженнях іноді спостерігається ототожнення правоохоронної та поліцейської діяльності як такої, що спрямовується на реалізацію таких завдань:

–забезпечення конституційних гарантій;

- виявлення злочинців та злочинів і затримання правопорушників;
- участь у судових процесах;
- запобігання правопорушенням у перебігу здійснення патрулювання та інших заходів;
- надання допомоги особам, котрим загрожує фізична розправа, або тим, які не можуть подбати про себе самі;
- регулювання руху транспортних засобів і пішоходів;
- виявлення проблем, що потенційно можуть ускладнювати контроль за дотриманням законності і роботу місцевої влади;
- створення і підтримання у мешканців даної місцевості почуття впевненості у своїй безпеці; підтримання порядку в громадських місцях;
- надання інших послуг у надзвичайних обставинах .

Можливість застосування санкціонованих законом примусових заходів – превалюючи ознака поліцейської діяльності, яку можна вважати універсальною. Характерна для поліції зарубіжних країн і та особливість, що їх пріоритетні завдання і функції належать до сфери протиправних діянь, а також подій, що загрожують соціальній безпеці, життю, здоров'ю, правам і свободам людини, державним і громадським інститутам. Переважна більшість зарубіжних теоретиків (В. Валкер, В. Таппан, В. Воолен та ін.) основне призначення поліції вбачають у встановленні контролю над злочинністю, стримуванні її за допомогою регламентованих законом засобів.

На ті чи інші органи внутрішніх справ (як правило, у країнах сучасної Європи, це органи поліції) вплинули відповідні соціальні фактори, особливості правових систем країн континентальної правової сім'ї (виняток – країни англосаксонського права). Історія становлення поліції як служби забезпечення правопорядку в країнах ЄС демонструє фактично військовий порядок організації й управління, вона завжди була невід'ємною складовою частиною механізму держави в сучасному розумінні цього терміну. Інституційно органи поліції входять до підсистеми органів державної виконавчої влади і підпорядковуються центральному органу управління – Міністерству

внутрішніх справ (у Франції офіційна назва такого міністерства – Міністерство внутрішніх справ Французької Республіки, у Німеччині – Федеральне міністерство внутрішніх справ Федеративної Республіки Німеччина, у Польщі – Міністерство внутрішніх справ та адміністрації Республіки Польща).

Надане поліції право застосовувати примусові силові заходи впливу з метою ефективного виконання своїх обов'язків є важливою рисою поліції як державно-владного інституту, що обумовлює особливість його статусу в системі органів виконавчої влади.

Для дослідження організації управління та визначення спеціалізації (напрямку праці) окремих поліцейських служб в країнах континентальної правової сім'ї іноді вживають категорію «організаційно-функціональна побудова» органів поліції. Організаційна складова побудови поліції представлена ієрархічно структурованою системою поліцейських органів і підрозділів від вищого до нижчого рівнів, що визначає порядок підпорядкування та управління підрозділами поліції в конкретній країні континентальної правової сім'ї відповідно до засад воєнізованої субординації. Функціональна складова побудови системи органів поліції розкривається шляхом визначення конкретних функцій основних галузевих служб поліції у Франції, Німеччині, Польщі – кримінальної поліції та адміністративної поліції. Основним завданням кримінальної поліції є протидія злочинності, в т. ч. й організованій. Адміністративна поліція здійснює профілактичну роботу, попередження правопорушень, забезпечення громадського порядку і безпеки та інше.

Вивчення досвіду правоохоронної діяльності країн ЄС має велике значення для вітчизняної науки, успішного реформування сучасної правоохоронної системи України. Нагадаємо, що існуюча система правоохоронних органів створювалася ще за радянських часів і частково трансформувалася за останні двадцять років, залишаючись недосконалою за структурою і функціональним призначенням.

З'ясування сутності природи правоохоронної діяльності як багатогранного

явища дозволяє констатувати, що у юриспруденції сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття правоохоронної діяльності, суб'єктів даного виду діяльності держави, а можливо і не тільки держави. Останнім часом поширюються точки зору, що правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів, за межі діяльності органів державної влади.

Тому пропонуємо розглядати суб'єктний склад правоохоронної діяльності у розширеному вигляді, з урахуванням інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, громадян, яким державою делеговано певні повноваження з урахуванням відповідного розподілу між ними компетенцій, форм і засобів їх здійснення. Так, децентралізація влади передбачає активне залучення системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи муніципальну поліцію, до реалізації правоохоронної діяльності.

2.3. Загальна характеристика реформ організації та діяльності правоохоронних органів країн Європейського Союзу

У сучасних умовах, відповідно до прагматичного підходу до завдань і компетенції правоохоронних органів, відбувається юридичне і фактичне розширення повноважень поліції. Це відображається, зокрема, у тому, що в Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та ін. країнах поліцейські службовці на практиці майже в повному обсязі здійснюють розслідування переважної частини кримінальних справ, адже судова влада і прокуратура делегують поліції більшість своїх функцій. Тобто суддя лише очікує результатів поліцейського провадження події, про здійснення якого його попередньо інформували, і це розслідування він сам повинен був би спрямовувати і координувати.

Не дивлячись на це, суттєво спрощено порядок провадження поліцією ряду процесуальних дій – арештів, обшуків тощо. У скандинавських державах арешт з метою подальшого доставляння правопорушника в суд задля притягнення

його до відповідальності може бути здійснений за розсудом поліцейського, якщо особу було затримано при вчиненні правопорушення чи були підстави підозрювати її в цьому.

У Німеччині та Італії закони про боротьбу з тероризмом надають поліції право без письмової вказівки судової інстанції здійснювати обшуки громадян, їх житла, автотранспорту і затримувати підозрюваних. У Франції Кримінально-процесуальний кодекс надає право працівникові поліції затримувати на добу будь-яку особу, яка здатна надати відомості про обставини справи чи про вилучені предмети і документи, а також особу, котру він вважає за необхідне перевірити. Характерно і те, що в більшості зарубіжних країн існує спрощений порядок розгляду судами справ про протиправні дії, що визнаються не тяжкими і свідчення поліцейських використовуються часто як єдина і основна доказова база обвинувачення. В Італії, наприклад, у такому порядку розглядається близько 70%, а в Англії і Уельсі – до 80% справ про такі правопорушення, причому, виправдані були лише 10 відсотків громадян.

За таких умов актуальною стає проблема дотримання законності власне самою поліцією та й іншими правоохоронними органами. Нажаль, порушення законності і прав людини до сьогодні є невід'ємною рисою поліцейської діяльності. З огляду на це, пропонуємо звернутись до конкретного досвіду деяких європейських країн у сфері правоохоронної діяльності, особливо позитивних здобутків у результаті реалізації незрозумілих реформ, яких вимагало розвинуте громадянське суспільство.

Так, політико-економічна ситуація в Польщі з кінця 1980-х р. змусила чинну владу вдатися до реалізації радикальних реформ. За участю представників вищих, регіональних та місцевих органів влади, з одного боку, та з іншого – представників опозиції, громадськості, було досягнуто згоди стосовно основних напрямів і векторів демократизації усіх сфер суспільного життя.

Відповідні зміни призвели до неминучої реструктуризації органів внутрішніх справ. У 1990 р. Сейм прийняв якісно нові нормативно-правові

акти, так званий пакет поліцейських законів, що складався з трьох законів: про організацію та діяльність інституту міністра внутрішніх справ та підпорядкованих йому формацій (Управління охорони держави та поліції), про Прикордонну охорону. Нового законного правового урегулювання не отримала тільки четверта формація, підпорядкована міністру внутрішніх справ, – військові частини МВС. Відомство внутрішніх справ, яке уособлювало попередній політичний режим, було ліквідовано, а замість нього було створено новий центральний орган виконавчої влади з такою ж назвою, але уже для обслуговування потреб демократичної держави. Профільний закон задав алгоритм реформі й чітко визначив: видача паспортів, водійських посвідок та реєстрація авто – справа муніципалітету, а не поліції, яка має усі сили віддавати боротьбі з криміналом і профілактиці злочинності. Із запровадженням конкурсного відбору кадрів за новими правилами 1995 р. троє з чотирьох поліцейських були «новачками» – вони не служили в органах правопорядку раніше, керівні ланки оновилися на всіх рівнях.

До Закону «Про поліцію» внесли понад сотню змін, останні з яких спрямовані на співпрацю правоохоронців з місцевим самоврядуванням. Реформа на цьому не закінчилася – тут вона перетворилася на безперервний процес удосконалення, що триває уже чверть століття.

Відновлення служби боротьби з економічною злочинністю теж зумовило організаційні зміни в поліції, що пов'язані зі зміною посадових осіб, насамперед, головного коменданта (очільника) поліції. У Головному управлінні поліції створили два провідних департаменти: кримінальної поліції і безпеки дорожнього руху. Така організаційна структура була відображена й у територіальних відділеннях. Статус самостійних відділень здобули Національне бюро Інтерполу і центральна криміналістична лабораторія.

Змінами 1995 р. до польського законодавства було доповнено завдання поліції у сфері забезпечення порядку на громадському транспорті, у т.ч. й на воді, а також запроваджені положення про більш функціональний розподіл формації, передбачивши чотири види: кримінальна служба, служба охорони

громадського порядку, служба тилу і судова служба. Було зазначено, що до складу поліції входить і система поліцейської освіти, спеціальні загони правопорядку й антитерористичні підрозділи. Місцева поліція була ліквідована. Перед спеціально створеною групою «Поліція 2000» поставили завдання розробки перспективної моделі такої формації. У результаті суттєвих змін створено службу боротьби з наркозлочинністю, що призвело до створення Центрального слідчого бюро (CSB) 2000 р. Це своєрідна «візитна картка» нової сучасної польської поліції.

Наступні реформи в сфері правоохоронної діяльності у Польщі пов'язані з реформою АТУ, що передбачила трирівневий поділ управління: гміна, округ, воєводство. Було створено мережу поліцейських відділень на чолі з Головним управлінням поліції, якому підпорядковувались 16 воєводських управлінь поліції і столичне управління поліції. Основними одиницями залишились комісаріати.

Загалом у Польщі виокремлюють дві організаційні форми поліції:

1) спеціальні державні мілітаризовані й озброєні формації, що виконують завдання у сфері правоохорони (поліція, прикордонна охорона (служба), мисливська охорона, риболовна охорона, сторожа охорона національного парку, транспортна інспекція);

2) суб'єкти поліцейської діяльності, що не мають статусу озброєних органів публічної адміністрації й виконують окремі завдання (фармацевтична, санітарна, ветеринарна інспекції).

Тобто законодавець відвів поліції важливу роль координатора й головного організатора загальної адміністративно-правової системи охорони безпеки громадян. Докорінні зміни стосувались й трансформації стратегії поліції у боротьбі зі злочинністю, ставка була зроблена не на реорганізацію чи збільшення чисельності штатних працівників, а на продумані, цілеспрямовані, довготривалі заходи на перспективу. Тому виглядає закономірним, що показник довіри населення до польської поліції тривалий час залишається на доволі високому рівні (тобто зріс з 23% 1987 р. до 73% нині).

На думку А. Біласа, варто відзначити і зовнішні чинники впливу на правоохоронну систему Польщі. Зокрема, йдеться про форми співпраці з органами поліції інших держав, відновлення польського членства в Інтерполі. Звісно, подальша співпраця з Інтерполом також залежала від розвитку відносин з Європейським союзом. Так, 2001 р. Польща уклала як держава-кандидат у члени ЄС договір з Європолем про співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю. У зв'язку зі вступом 1 травня 2004 р. до ЄС, Польща була прийнята до Європолу 1 листопада 2004 р., після подання документів про приєднання і попередньої ратифікації Конвенції про Європол та додаткових протоколів до неї.

Отже, запозичення західної системи навчання, підвищення кваліфікації й підбору правоохоронців та мотиваційного комплексу кар'єрного зростання заклали основи успішних змін, а саме: демілітаризації поліції; люстрації у відомстві; омолодження кадрів (65% особового складу становлять особи до 40 років); унеможливлення корупційних проявів під час прийому на роботу; якщо поліцейського викриють у вчиненні злочину, його однозначно звільнять та позбавлять пенсії; значно посилено громадський контроль за діяльністю поліції. Загалом змінилось не лише законодавство, а й сама поліція Польщі, де природнім способом відбулась зміна поколінь, відповідно й кадрів, кардинально змінилось матеріальне забезпечення. Як зазначають дослідники, незмінними залишились лише підходи, пов'язані з удосконаленням законодавства, необхідністю функціонування аполітичної, незаангажованої, ефективної динамічної поліцейської служби, корисної для суспільства, діючої від його імені і перебуваючи у нерозривному зв'язку з ним.

Болгарія має дещо іншу модель розвитку сектору безпеки та власної поліцейської системи, аніж Польща, бо характеризується політизованішою й корумпованішою традицією урядування. Фактично повноцінну безпекову доктрину країна ухвалила 2010 р. на основі поєднання двох підходів до внутрішніх і зовнішніх викликів стабільному демократичному розвитку. Тож реформа сфери безпеки і правоохоронної сфери розглядається як складовий

аспект загальної демократизації країни, в т. ч. пов'язаної й з якісною зміною професійної діяльності сил безпеки. Суть цієї доктрини визначають як переосмислення політичної ролі, законодавчої бази, організаційної й оперативної структур спеціальних служб, збройних сил та правоохоронців. Відзначимо, що політична еліта Болгарії усвідомила, що для реалізації цієї стратегії необхідні нові політична культура, ментальність, організаційна структура і запозичення сучасного позитивного досвіду законодавчого регулювання правоохоронної діяльності.

Водночас негативним моментом стали відсутність протягом тривалого часу теоретичної бази – необхідних концептуальних ідей як основи проведення широкомасштабних демократичних реформ, так само й необхідного практичного досвіду. Болгарія лише 2003 р. визначилася з пріоритетністю євроатлантичної інтеграції, що не могло не гальмувати прогрес у становленні якісно нової системи правоохоронних органів. Тому демократичні зміни в таких секторах як захист кордонів, модернізація органів внутрішніх справ, судової системи, тривалий час були незначними. До того ж, проблеми у реалізації принципу верховенства права тут є схожими з тими, що властиві Україні.

Триваюча інтеграція до ЄС, поступове виконання принципів-критеріїв членства в організації, без сумніву, позитивно вплинули на стан сучасної поліцейської системи Болгарії. Країна задовільно виконала домашні завдання для вступу в ЄС, гармонізуючи своє внутрішнє законодавство з правовою системою ЄС, запропонувавши організаційні принципи реформування митної служби й МВС. Однак на цьому шляху країна зіткнулася з непростим викликом – потужною корупцією, що мінімізувала ефективність реформування. Фактично, можливість подальшої євроінтеграції країни об'єднаної Європи надали Болгарії авансом, з надією і розрахунком, що такий підхід прискорить здійснення внутрішніх реформ.

Цікаве дослідження провели науковці московської Вищої школи управління й інновацій Московського державного університету імені

М.В. Ломоносова «Заробітна плата та неформальні платежі в поліції: порівняльний аналіз Росії, Казахстану, Болгарії й Латвії», що ґрунтується на досвіді зазначених країн при реформуванні системи МВС. Було встановлено, що збільшення заробітної платні поліцейських у цілому позитивно впливає на спроби зменшити прояви корупції. Науковці опитали правоохоронців у кожній із зазначених країні й дійшли таких висновків. Розмір зарплатні суттєво впливав на діяльність поліцейського у названих країнах, окрім Росії. Хабарництво вважають неприпустимим 94 % болгарських поліцейських, понад 80 % латвійських і близько 60 % російських. Водночас 64 % вартових порядку в РФ визнають існування практики надання неформальних послуг за плату. У Болгарії таких – 23 %, Латвії – 35 %. До того ж, 94 % болгарських поліцейських схвалюють колег, які інформують про корупцію у своїх підрозділах, в Росії таких у півтора рази менше. За даними Європейського соціологічного дослідження (ESS), проведеного 2010 р., у РФ спілкуванням із поліцією задоволені 38%, а в Болгарії – понад 50% громадян.

У свою чергу, діяльність поліції Великобританії спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання та ізоляцію правопорушників, видання окремих нормативних актів для поліпшення стану громадського порядку та громадської безпеки. У літературі інколи вживається термін «охорона королівського порядку» та запозичений американський термін «охорона публічного порядку».

Міністр внутрішніх справ Великобританії безпосередньо не здійснює керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). Відповідно до закону він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів – констеблів, котрі очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам. Поліцейська система тут ґрунтується на тісному поєднанні повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку.

У кожному графстві створена поліцейська адміністрація і рада, що є колегіальним органом управління й одночасно структурою місцевого органу

влади. Одночасно діють громадські консультативні комітети, створені з представників різних соціальних верств населення, основним завданням яких є визначення суспільних потреб у сфері охорони громадського порядку та внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності поліції.

Статут про поліцію Великобританії 1996 р. та інші акти визначають вихідні основоположні засади внутрішньо-організаційної діяльності поліції, є умови прийняття на службу та звільнення зі служби, організацію роботи в поліції, строк служби, умови надання відпусток та інше. Окремі види діяльності поліції, насамперед адміністративної, регламентовані судовими прецедентами. Отже, дії поліції у певних випадках повинні бути виключно такими і в такий спосіб, якими їх трактує суд у конкретній справі.

Основним обов'язком поліцейської влади є забезпечення сил у кожному районі під її контролем, достатніх для охорони правопорядку. У графствах і містах-графств Англії налічується 47 поліцейських формувань, що складають так звану місцеву поліцію. Кожне таке формування має окремий поліцейський загін – постійний об'єднаний комітет, який складається з рівної кількості представників місцевого органу влади, ради графства та мирових судів. Таким чином, поліцейську діяльність можна вважати стабільною, відкритою і такою, що користується довірою населення.

В умовах сучасності у країнах Європи модель децентралізованої поліції, заснованої на принципах самоврядування, збереглася виключно у Швейцарії. Там відсутній єдиний і монолітний корпус державної поліції, чисельність органів правопорядку і принципи їх функціонування визначаються кантональними місцевими органами влади. Тому тут відзначаються суттєві відмінності в організації та діяльності служб поліції. Не дивлячись на граничну децентралізацію, у країні діють чіткі форми взаємовідносин і правила регіонального співробітництва у сфері правопорядку, розроблені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об'єднанням шефів міської поліції.

У свою чергу, поліцейська система Франції включає адміністративну і

судову частини. Завдання останньої полягають в документальному оформленні вчиненого правопорушення, збиранні відповідних доказів і розшуку правопорушників, котрі його вчинили. Завданнями адміністративної поліції (поліції чи жандармерії) є підтримання правопорядку, виявлення правопорушень, які посягають на громадський порядок, і передача судовій поліції матеріалів для розслідування. Жандармерія Франції обслуговує 90% території країни та підпорядкована Міністерству оборони, а поліція обслуговує 10% території та підпорядкована Міністерству юстиції. Організація роботи їх служб подібна до роботи чергових служб в Україні, використовуються аналогічні методи діяльності.

Слід зазначити, що діяльність судової поліції має каральний (репресивний) характер, а адміністративної поліції – превентивний характер. Обидва види поліції мають значною мірою подібний особовий склад, навіть префект згідно зі ст. 30 Кримінально-процесуального кодексу Франції може діяти як офіцер судової поліції. Загалом діяльність цих видів поліції тісно взаємопов'язана: успіхи у праці вони ділять на двох. Так, судова поліція покликана забезпечити невідворотність покарань за вчинені правопорушення, що водночас призводить до зменшення кількості правопорушень, до чого прагне й адміністративна поліція.

Муніципальні підрозділи поліції Французької Республіки загалом нечисленні, їх функції зведені до виконання обов'язків з підтримання громадського порядку. Крім цього утворюються вони в середніх і невеликих містах з чисельністю населення більше 10 тис. мешканців. Здійснена на початку 80-х років XX ст. реформа внесла зміни не лише до правового статусу й організації органів місцевого самоврядування, але й до статусу поліції. Це стосується створення нового інституту комісарів, що змінив традиційний для Франції інститут префектів.

Особливостями відзначається структура поліції у Німеччині, де правоохоронна система включає два рівні: федеральний та суб'єктів федерації (земель). В одних землях (Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія, Саарланд,

Шлезвінг-Гольштейн) поліція – державний орган, в інших (Баварія, Гессен) – це фактично муніципальна установа. Взаємодія поліцейських сил першого та другого рівнів здійснюється шляхом розроблення й укладення угод між МВС Німеччини і МВС земель, а також через постійно функціонуючу раду міністрів внутрішніх справ земель.

Поліція загальнодержавного рівня зазвичай складається з поліції охорони громадського порядку (охоронної поліції, кримінальної поліції, поліції готовності та поліції бундестагу. На земельному рівні останню замінює поліцейська адміністрація. Тобто поліцейська система Німеччини включає спеціалізовані поліцейські відомства. Проте структурні особливості такої поліції практично залежить від традицій, історичних умов, матеріально-фінансових можливостей адміністративно-територіальних утворень.

Структурні підрозділи федерального Міністерства внутрішніх справ відіграють важливу роль у забезпеченні правоохоронної діяльності в особливо значущих для забезпечення внутрішньої безпеки сферах, а також у налагодженні і підтриманні співробітництва суб'єктів поліцейської діяльності на національному та міжнародному рівнях. Відповідно до конституційної доктрини, «внутрішня безпека» належить до найсуттєвіших суспільних благ, що потребують особливого захисту з боку держави, оскільки захист громадян від кримінальних або терористичних загроз (йдеться, насамперед, про політично мотивовану злочинність) вважається передумовою для вільного розвитку країни. Для оптимізації управління поліцейськими формуваннями 1989 р. між МВС ФРН і міністерствами внутрішніх справ земель укладено угоду щодо утворення головного і земельних штабів поліції. Штаби виконують передусім організаційно-аналітичну та координаційну функції.

Система класичних німецьких поліцейських відомств федерального рівня не включає підпорядковані непрофільним федеральним міністерствам служби, які мають автономний статус та широку юрисдикцію в галузі правоохоронної діяльності, виконують завдання поліції в окремих сферах: 1) федеральна залізнична поліція; 2) транспортна і повітряна поліцейські служби; 3) військова

поліція; 4) служба поштової поліції; 5) служба кримінальних розслідувань митного відомства. Такі спеціальні підрозділи федерального рівня є специфічними суб'єктами правоохоронної діяльності Німеччини, що глибоко інтегровані до системи забезпечення внутрішньої безпеки.

Земельний (регіональний) і локальний (місцевий) рівні організації та управління поліцією є визначальними з точки зору практичного забезпечення охорони правопорядку на рівні окремих суб'єктів федерації, адміністративно-територіальних одиниць або територіальних громад. Німецька конституційно-правова доктрина закріпила примат федеральних земель в організаційно-правовому забезпеченні діяльності поліції. Поліція земель виконує класичні поліцейські завдання, забезпечує охорону суспільного, громадянського (публічного) порядку, надає допомогу населенню в усуненні загроз публічній небезпеці тощо.

За обсягом виконуваних повноважень поліція земель включає державну (земельну), окружну, повітову і міську (муніципальну). Уся поліція землі підпорядкована міністерству внутрішніх справ, за винятком міської поліції, яка перебуває у віданні органів міського самоврядування і фінансується з міського бюджету. Головними завданнями поліції землі є запобігання злочинам (у співпраці з Федеральною кримінальною поліцією) та забезпечення безпеки дорожнього руху, підтримання внутрішнього порядку під час демонстрацій, стихійних лих, а також захист свободи і демократії на федеральному та земельному рівнях.

За Конституцією ФРН судова влада доручається суддям та здійснюється Федеральним конституційним судом, федеральними судами, а також судами земель. У Німеччині склалося п'ять основних сфер юстиції – загальна, адміністративна, трудова, соціальна та фінансова, функціонують п'ять систем судів, кожна з яких очолює власний вищий судовий орган. До системи загальних судів на правах відокремлених підрозділів належать суди у справах неповнолітніх. У системі поділу влади прокуратура вважається адміністративним відомством у системі виконавчої влади, в організаційному

плані органи прокуратури належать до судової системи: в кожному суді загальної підсудності є відповідна прокуратура.

На думку деяких вчених, в Україні можливе наближення до німецької моделі організації розслідування злочинів, з метою процесуальної економії часу й коштів, проте доцільність поєднання в одному суб'єкті досудового провадження різних повноважень є сумнівною й на сучасному етапі не відповідає принципам кримінального судочинства України, яке орієнтується на максимальне розмежування компетенції оперативних та слідчих підрозділів.

Угорщина, ще будучи «соціалістичною», уже наприкінці 80-х рр. ХХ ст. почала модернізаційні процеси, тому реформи пострадянської доби стали логічним продовженням уже початого процесу реформування. Це стосується й трансформації поліції. У перебігу тривалого перехідного періоду у державі зростала злочинність. Лише 1990 р. тут була створена своєрідна, відмінна від вітчизняної української, вертикаль управління поліцією. Поліцію відокремили від МВС, утворивши Управління Національної поліції, очолюване комісаром. 1993 р. поліції надали статус незалежної організації при Мін'юсті. Згодом, повноваження міністра внутрішніх справ знову були розширені, так, він міг ініціювати на засіданні уряду рішення про відставку чи призначення національного комісара, а бюджет поліції став складовою загального бюджету МВС. Відтоді у віданні поліції перебувають наступні напрями: охорона правопорядку й безпеки, запобігання злочинам та розслідування їх і охорона держкордону.

Реформа поліції тривала водночас зі змінами у системі кримінального судочинства, супроводжувалася поліпшенням професіоналізму працівників. Позитивні, суттєві зрушення почалися з прийняттям у 1994 р. закону про поліцію, за вагомої підтримки західної спільноти. Хоча завдання реформи змінювались упродовж усього періоду її проведення, все ж можна виокремити такі етапи реформування:

1) початковий (1990–2000 рр.) – позначений деполітизацією поліції, пріоритетністю професіоналізму над політичною доцільністю; організаційною

незалежністю; децентралізацією; зменшенням «силових» повноважень; тривалою боротьбою поліцейських за високі соціальні стандарти і оплату праці;

2) наступний (з 2001 р.) характеризується переглядом політики децентралізації й підтримки мілітаризованої та централізованої поліцейської системи як найліпшого варіанту для боротьби зі зростанням злочинності. Муніципалітети тоді були не готові до створення й фінансування повноцінної місцевої поліції й узяття на себе бодай частини відповідальності МВС за належний правопорядок на своїй території.

Хоча чинне законодавство й не знімало такого обов'язку з регіональної влади, ініціатива не була реалізована. Також відбулись зміни й у кадровій «піраміді», оскільки посадовці ЄС критикували Угорщину за те, що понад третина поліцейського персоналу реально були командирами й начальниками. Водночас, в європейських країнах «сталогої демократії» цей показник сягав не більше як 10-12%. Тому уже з 2003 р. не створювали нових посади в керівному апараті поліції, натомість, було збільшено штати базового рівня.

Організаційно угорська поліція поділена на такі служби: основні – кримінальна поліція; поліція охорони громадського порядку; дорожня поліція; адміністративна поліція; поліція охорони осіб і власності; спеціальні підрозділи боротьби з тероризмом, безпеки аеропортів, вибухотехнічна служба; поліцейські війська, служба фельд'єгерського зв'язку; допоміжні підрозділи – економічний, інформаційних технологій, кадрової роботи, офіційних послуг, юридичний, медичний, секретаріат.

Вагому роль у контролі за правоохоронною діяльністю, без сумніву, відіграють громадські організації. Разом з тим, до прикладу, національна програма з прийому на поліцейську службу ромів для кращої інтеграції цієї спільноти в сучасне життя й ефективного запобігання правопорушенням серед них, попри широку рекламу, не зацікавила представників цієї нацменшини. Загалом здобутком процесу реформування є створення однієї з кращих дорожніх поліцій у Європі, забезпеченої мережею відеокамер і автоматичних систем безпеки. Відтак, у разі фіксації порушення покарання є невідворотним.

У Румунії після революції 1989 р. першими кроками до стабільності і реформування правоохоронної системи стало ухвалення нової Конституції утворення 1997 р. Національного антикорупційного директорату в межах Міністерства адміністрації та внутрішніх справ. В результаті чого до структури міністерства увійшли: Генеральна інспекція румунської поліції; Інспекція з надзвичайних ситуацій; жандармерія; Генеральна інспекція прикордонної поліції; Служби розвідки та внутрішньої безпеки; Національний антикорупційний директорат; Національне митне управління; Національний архів. У свою чергу румунська поліція складається з трьох компонентів:

- цивільний компонент – поліція;
- військовий – жандармерія;
- місцева поліція (громадянська гвардія, підпорядкована органам місцевого самоврядування).

Поліцейська реформа, яка здійснюється з 1990 р. спочатку полягала у деполітизації та гуманізації поліцейської діяльності в умовах економічних криз та внутрішнього опору прогресивним новаціям. Пакет нових «поліцейських» законів було ухвалено 2002 р., вони остаточно закріпили сервісну функцію органу, його демілітаризацію, у результаті «поліцейський-солдат» став «поліцейським-громадянином», хоча й за складних умов активних масових соціальних протестів 2008 р., але за вагомої підтримки європейської поліцейської профспілки.

З аналізу позитивного досвіду, як зазначає А. Білас, українським реформаторам варто звернути увагу на ефективне функціонування в дорожній поліції Румунії системи «антихабар». Це спеціальні пристрої, якими обладнали усі патрульні авто, що фіксує дії служителів закону на електронні носії. Нині у діяльності румунської поліції успішно утверджується концепція охорони правопорядку за активної допомоги громадськості, тому цей орган уже сприймають як службу, створену громадянами для обслуговування їхніх потреб.

Однією з ефективних реформ органів поліції на пострадянському просторі

є досвід реформування поліції Естонської Республіки. Національні поліцейські органи тут були сформовані у процесі розпаду СРСР, коли 01.03.1991 набув чинності Закон «Про поліцію». Спочатку районні відділи міліції просто були перейменовані у префектури поліції, оновлення кадрів відбувалось загалом природнім шляхом за рахунок звільнення зі служби російськомовних працівників.

Сучасну поліцейську систему Естонії було сформовано уже до початку 2005 р., після вступу 2004 р. країни в ЄС і приведення національного законодавства у відповідність із загальноєвропейськими нормами. Тоді ж стартувала програма «Електронна поліція» (E-Police), що становить комплекс технічних засобів, які дозволяють значно підвищити ефективність роботи і координацію поліцейських органів. Йдеться про відповідні пристрої, які встановлювались у кожную патрульну машину, забезпечуючи поліцейським оперативний доступ до всієї необхідної інформації. Водночас у штаб-квартирі поліції в режимі реального часу спостерігають за переміщеннями і місцем знаходження усіх патрулів. На поліцейському сайті громадяни мають можливість розміщувати офіційні запити, слідкувати за розглядом своїх адміністративних чи кримінальних справ, сплачувати мито тощо.

Водночас продовжується пошук оптимальних шляхів подальшого розвитку правоохоронної системи, що засвідчив наступний етап реформи з 2008 р. Поліція Естонії у структурі Міністерства внутрішніх справ, зараз представлена не Департаментом поліції (Politseiamet), як раніше, а Департаментом поліції і прикордонної охорони (Politsei-ja Piirivalveamet). Створення нової поліцейської організації було закріплено Законом Естонської Республіки «Про поліцію і прикордонну охорону». Відтак, реформа не супроводжувалась ліквідацією раніше діючих структурних одиниць, а об'єднанням Департаменту поліції, Центральної кримінальної поліції, Поліції безпеки, Департаменту прикордонної охорони, Департаменту громадянства і міграції. Було укрупнено регіональні префектури, які з 2012 р. увійшли до складу об'єднаного департаменту. У результаті змінились їх завдання і функції: забезпечення охорони зовнішніх

кордонів об'єднаної Європи, питання громадянства, оформлення (видача) документів, забезпечення безпеки і громадського порядку, попередження, припинення, розкриття злочинів, провадження у кримінальних і адміністративних справах.

Таким чином, мета зазначеної реформи полягала в об'єднанні органів внутрішньої безпеки і усіх ресурсів: людей, досвіду, грошей і засобів для забезпечення єдиного ефективного керівництва поліцейською діяльністю. Одним з її імпульсів стало подолання наслідків економічної кризи, а досягненням – економія фінансових ресурсів у результаті об'єднання посад допоміжного персоналу (бухгалтерії, кадрів та ін.), підвищення окладів працівникам поліції до відповідного пристойного європейського рівня.

Реформа 2012 р. означала реорганізацію роботи Департаменту поліції і прикордонної охорони, Рятувального департаменту і Центру тривоги у складі МВС Естонії задля посилення безпосередніх контактів центральної установи і регіональних одиниць, уникнення дублювання правоохоронних функцій і, відповідно, скорочення матеріальних витрат на поліцію. Водночас, зберігалась централізація влади, широкі повноваження МВС, а також контроль з боку органів законодавчої і виконавчої влади, прокуратури, судів за поліцейською діяльністю.

Централізована поліцейська система Естонії визнана в Європі як ефективно діюча модель, яка увібрала в себе не тільки органи поліції і прикордонної охорони, а й органи державної безпеки, органи із захисту інформації, структури контролю за міграційними процесами, рятувальними роботами; з організації цивільної оборони, з контролю за діяльністю місцевих органів влади; правового захисту населення й ін. З огляду на те, що поліція в Естонії – це, в першу чергу, організація, яка «надає громадянам послуги», відтак, збільшилась кількість її соціальних функцій – турбота про хворих, самотніх, дітей, осіб похилого віку і т. д.

Трансформація міліції у поліцію Сербії почалася 1997 р. з ухваленням відповідного профільного закону. Під час воєнних дій силові підрозділи,

зокрема поліція, передусім, забезпечували військовий вимір національної безпеки, тобто правоохоронний компонент підпорядковувався армійському й оборонному. За останні роки відбулося поступове відновлення фактичної компетенції правоохоронних органів як складової частини цивільної адміністрації, однак реальне реформування гальмували поствоєнні чинники, нестача фінансових ресурсів і корупція. Справжні реформи у Сербії почались 2000 р., причому вони супроводжувалися арештами і звільненнями старих кадрів (так, за кілька років із поліції звільнили 2,5 тис. осіб). Наступний етап довготривалої сербської поліцейської «чистки» пов'язаний з кампанією 2014 р., що була спрямована на боротьбу з корупцією. Велику роль відіграв у цьому Відділ боротьби з організованою злочинністю, в активі якого виконання важливої роботи зі збору доказів щодо провини фігурантів кримінальних справ – високо посадовців, зокрема колишнього президента С. Мілошевича.

Таким чином, нині МВС Сербії включає: поліцію; жандармерію; підрозділи з правоохоронних послуг; дорожньої безпеки; митного та прикордонного контролю; боротьби з тероризмом, корупцією і стихійними лихами. До складу Міністерства входять галузеві бюро, служби, управління й департаменти, 161 муніципальна, 62 прикордонні станції, а також спецпідрозділи – спеціальний антитерористичний загін і антитерористична група Сербії (спеціалізація – боротьба з організованою злочинністю) та гелікоптерний загін.

Поліції Хорватії на початку свого становлення довелося вести збройну боротьбу із сербськими військовими загонами в умовах війни. Реагуючи на виклики МВС Хорватії оперативно сформувало спеціальні сили, згодом й Нацгвардію як єдині законні збройні формування спеціального призначення. За таких умов поліція мала багато рис власне військової організації. Відтак, масштабні реформи, у т.ч. й демілітаризація поліції почалися уже після завершення воєнних дій, возз'єднання усіх хорватських земель і оголошення у 2000 р. початку реорганізації органів правопорядку. Саме тоді були прийняті закон «Про поліцію», постанова уряду «Про внутрішню організацію

Міністерства внутрішніх справ» і Кодекс поліції.

Як наслідок, було скорочено чисельність особового складу та відбулася деполітизація органів внутрішньої безпеки. Нині поліція Хорватії має три рівні управління: дирекція (моніторинг, аналітика, синхронізація діяльності, виконання міжнародних угод, здійснення криміналістичних експертиз, ухвалення стандартів для обладнання й умов розвитку) на чолі з директором-помічником міністра; поліцейська адміністрація округів; поліцейська дільниця. Поліцейську діяльність у країні організовує Головне управління поліції МВС на чолі з генеральним директором, якому підпорядковані 20 територіальних управлінь, 187 відділків і органи охорони кордону. У складі МВС Хорватії також існують спеціальні антитерористичні сили поліції, які, починаючи з 2008 р., значно модернізовані.

Цікавою є юрисдикція та управління поліцією Хорватії, що підпорядковується двом відомствам – МВС і Міністерству зі створення умов праці. Останнє відповідає за якість поліцейського персоналу, його потреби у сфері підготовки, діяльності, розвитку; складає плани використання матеріально-фінансових ресурсів, створення інформаційних, комунікаційних і охоронних систем; визначає потреби в техніці, координує діяльність Вищої поліцейської школи й організовує міжнародну співпрацю. Таким чином, МВС відповідає суто за поліцейську діяльність, а «забезпечувальну» функцію щодо нормальної діяльності поліції виконують спеціально уповноважені на це органи.

У Міністерстві юстиції Хорватії з 2001 р., як спеціальний підрозділ, функціонує офіс із питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю Хорватії (USKOK). Його компетенція поширюється на всю територію Хорватії та охоплює усі справи, що стосуються корупції й організованої злочинності. Діяльність підрозділу спрямована на запобігання корупції, а також реалізацію репресивної (каральної) функції.

У Молдові, за період, що минув після закінчення придністровського конфлікту, було значно скорочено «внутрішні органи». З 1991 р. почали

формувати поліцію і її чисельність, порівняно з міліцією, скоротили утричі. До МВС країни входить національна поліція (9 тис. осіб, зокрема муніципальна поліція – 5,7 тис.), внутрішні війська – 2,5 тис. (7 батальйонів) і 2,3 тис. карабінерів. Особливість структури молдовської поліції – її підпорядкування цивільним особам і покладання на «муніципалів» функції боротьби з економічними злочинами. Разом з тим, експерти зауважують: така структура відомства призвела до посилення тенденції зрощення правоохоронців з криміналітетом і, водночас, різко знизила довіру населення до поліції.

Крім того, прикордонну службу передали під контроль МВС, загалом відомство внутрішніх справ значно просунулось у напрямі демілітаризації. Відтак, відбувається чітке розмежування поліції на два види (рівні) національну та місцеву, а до керівництва районних комісаріатів поліції замість офіцерів поступово стають менеджери управління (державні службовці), що дозволить зменшити політизацію і вплив політичної кон'юнктури на процес кадрових призначень.

Успішно реалізується Національна програма «Молдова – ЄС» (передбачає вісім етапів) на основі відповідної концепції і нового закону про поліцію, що набрав чинності 2013 р. Заплановано і ліквідацію патрульно-постової служби й передача її функцій карабінерам; завершення процесу деполітизації й демілітаризації поліції; створення доступної й ефективної системи надання послуг населенню; усунення «органів» від виконання невластивих для них функцій. Поступово поліція перетворюється на спеціальний орган, що збирає інформацію, фіксує факти й передає матеріали в наглядову інстанцію для ухвалення відповідного процесуального рішення.

Залишається гострою проблема поліпшення матеріального забезпечення службовців поліції, ЄС активно допомагає фінансово і матеріально вирішити усі проблеми реформування. Зокрема, 2015 р. ЄС надав Молдові 90 млн. євро на допомогу розвитку партнерства, підтримку запровадження лібералізації безвізового режиму, закупівлю обладнання й транспорту, якісну підготовку поліцейських. З-поміж недоліків триваючої реформи називають брак нормальних зв'язків із громадськістю, кризу довіри, для подолання якої

необхідне, зокрема, оперативне реагування на звернення громадян тощо.

Для таких країн як Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Македонія та ін. властиві схожі тенденції у реформуванні правоохоронної системи, поліції зокрема. Кардинальні зміни стосуються оновлення законодавчої бази, отримання міжнародної фінансової допомоги, якісного складу кадрів тощо. Щодо децентралізації поліцейської діяльності зауважимо: на Балканах реалізовано кілька її моделей: у Хорватії вона є частковою, з високим ступенем централізації управління в оперативних питаннях; у Боснії і Герцеговині – значною, але зі збереженням ваги регіональних підрозділів; у Македонії з 2001 р. ступінь децентралізації дуже високий, разом з тим, в Чорногорії – низький; Децентралізація поліції Сербії обмежена, а в Словенії існує часткова децентралізація поліцейської діяльності.

Поштовхом для розгортання процесу реформування правоохоронних органів східноєвропейських країн (Болгарії, Румунії й ряду ін.) стали масові протестні акції за підтримки громадянського суспільства. Зауважимо, у поліцейській службі, на думку експертів, не завжди дотримуються принципу гендерної рівності.

На думку А. Біласа, доцільно виокремити наступні спільні риси структурної побудови правоохоронних органів, притаманні країнам ЄС, а саме:

- розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх один від одного. Звідси впливає відповідна побудова системи підготовки фахівців, орієнтованість її не лише на загальні завдання правоохоронної діяльності, а, передусім, на специфіку конкретної роботи в конкретній поліцейській службі. У результаті максимально скорочується період адаптації до професійної діяльності, набуття необхідної кондиції ефективності;
- поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів, синдикатів тощо) за умов налагодження тісної співпраці між ними;
- соціальна спрямованість роботи поліції, яка безумовно орієнтована,

насамперед, на ефективний захист прав і свобод громадянина;

– високий професіоналізм у роботі поліції, який досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти. Поліцейські у Великобританії, Франції та інших країнах змушені навчатись протягом всієї служби, оскільки від цього залежать подальша кар'єра, присвоєння кваліфікаційного рівня, розмір оплати праці, надання пільг тощо;

– позапартійність у роботі поліції, що накладає певні обмеження на прояви політичних, партійних переконань, забезпечує неупередженість у службовій діяльності поліцейських, усвідомлення і переконання того, що поліція служить народові, державі, а не окремим партіям, кланам, групам;

– активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу поліції;

– відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки при розв'язанні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, безперечно, забезпечують поліції довіру і підтримку населення.

Також, одним із важливих напрямів змін, у країнах, що приєдналися до ЄС, є створення муніципальної поліції за сприяння органів місцевого самоврядування різних рівнів, яка перебуває у їхньому безпосередньому підпорядкуванні. Безумовно, обсяг повноважень муніципальної поліції у різних країнах не є однаковим. У переважній більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень місцевої влади. Водночас вона грає роль своєрідного дублера і резерву національної поліції. У Великобританії, Німеччині, навпаки, муніципальною поліцією виконується основний обсяг правоохоронної діяльності і діяльності із забезпечення правопорядку.

Перед Україною постали і поставатимуть аналогічні складні завдання, тому варто надалі детальніше вивчати досвід успішних реформ правоохоронної діяльності, насамперед, розвинутих, демократичних зарубіжних країн з метою

попередження можливих негативних результатів відповідних реформ, забезпечення належного виконання правоохоронних функцій. Водночас у процесі реформування, необхідно творчо використовувати й національний, вітчизняний досвід правоохоронної діяльності. Лише таке органічне поєднання досвіду двох видів може забезпечити успіх реформ.

Контрольні питання

1. Правове забезпечення правоохоронної діяльності.
2. Правовий статус правоохоронних органів у контексті Конституції України.
3. Охарактеризуйте правоохоронної функції держави.
4. Які принципи побудови правоохоронної системи?
5. У чому суть вертикальної та горизонтальної збалансованості правоохоронної системи

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.

2. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 21.05.2015 № 469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.

3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.

4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

5. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

6. Регламент (ЄС) № 513/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16.04.2014 р., що запроваджує, як частину Фонду внутрішньої безпеки, інструмент фінансової підтримки для поліцейської співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю та антикризового управління, а також скасовує Рішення Ради 2007/125/ЮВС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/>.

7. Регламент (ЄС) № 514/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16.04.2014 р., що встановлює загальні положення про Фонд з питань притулку, міграції та інтеграції та про інструмент фінансової підтримки для поліцейської співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю та антикризового управління. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/>

8. Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи (2001р.), додатком до якої є Європейський кодекс поліцейської етики / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.

9. Рекомендація Rec (2004)6 від 12.05.2004 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_718.

10. Узагальнення практики Верховного Суду України щодо застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві від 24.11.1999 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0019700-99>.

Додаткова література

1. Албул С.В. Судова, правоохоронна та правозахисна системи України : підручник / С.В. Албул, М.О. Баймуратов, А.І. Берлач, А.М. Волощук, Є.В. Додін ; ред. : С.О. Кузніченко. – О. : Букаєв В. В., 2012. – 401 с.
2. Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. спец.: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Андрій Іванович Білас. – Львів, НУ «Львівська політехніка», 2016. – 238 с.
3. Гриценко В.Г. Поняття правоохоронної діяльності / В.Г. Гриценко // Митна справа, 2014. – № 6(2.2). – С. 422–427.
4. Копетюк М. Нормативно-правові аспекти визначення поняття правоохоронного органу й правоохоронної діяльності / М. Копетюк // Історико-правовий часопис. 2013. – № 1. – С. 134–138.
5. Корнієнко П.С. Співвідношення понять і практики здійснення правоохоронної та правозахисної діяльності в Україні / П.С. Корнієнко // Часопис Київс. універ. права, 2014. – № 3. – С. 60–63.
6. Лошицький М.В. Порівняльно-правовий аналіз поліцейської та правоохоронної діяльності / М.В. Лошицький // Митна справа, 2014. – № 6(2.2). – С. 358–362.
7. Марочкін І.Є. Організація судових та правоохоронних органів : підручник / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, П.М. Каркач та ін. – Х. : Право, 2013. – 445 с.
8. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар та ін. – Львів, ЛьвДУВС, 2016. – 388 с.
9. Онишко О.Б. Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності: курс лекцій / О.Б. Онишко. – Львів, Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 255 с.
10. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павло Іванович Хамула. – Харків, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. – 238 с.

РОЗДІЛ 3

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ

3.1. Концепція розвитку державної контрольної діяльності

Реформування державної влади та державної контрольної діяльності зокрема, в Україні повинні здійснюватися, маючи чітко визначені орієнтири. Концептуальна ідея розвитку повинна базуватися на системі сучасних поглядів, принципів і пріоритетів європейської державності, прогресивних досягнень розвитку науки та техніки. Концептуальна ідея розвитку повинні бути адекватною сучасним реаліям міжнародної та внутрішньодержавної політичної обстановки. Водночас базисом для неї повинні стати історичні традиції української державності та європейський досвід які підтвердили свою ефективність, пройшовши випробування часом і військовою агресією щодо України.

В основу концепції розвитку контрольної державної діяльності в Україні повинні увійти положення:

- відокремлення контрольної влади;
- залучення інформаційного суспільства та впровадження інформаційних технологій в процес контрольної діяльності;
- створення офіційно визнаної моделі державної контрольної діяльності;
- прийняття спеціального законодавства;
- персоналізація контрольних інстанцій.

Контрольна державна діяльність, безумовно залишаючись функцією управління, її стадією і формою, все ж повинна прийти до оформлення у формі вищого порядку, наприклад у вигляді самостійної контрольної галузі (гілки) влади. Ідеї дроблення єдиної державної влади на самостійні галузі появлялися та появляються в науковій літературі. У більшості випадків це пов'язується з наявністю особливих і несистемних державних органів: Національного банку, прокуратури, виборчих комісій, Рахункової палати України та інших, чий

правовий статус не у повній мірі визначений Конституцією.

В результаті складається ситуація, коли, неможливість вмістити будь-які державні органи, засновані Конституцією, в рамки чинної системи поділу влади, породжує бажання дослідників виділити додаткову галузеву гілку влади (наприклад, влада засобів масової інформації тощо).

Виділення нових гілок державної влади, має бути пов'язане не тільки з наявністю особливих державних органів. Ідея самостійності влади носить більш глибокий характер. Дуже вдалу наукове опрацювання ідеї виділення контрольної державної влади в своїх працях провів В. Копейчиков.

В. Кравчук вказує, що функціонування контрольного роду влади можна як обґрунтовано визнати, так і аргументовано заперечити. Проте неспростовним залишається той факт, що невід'ємною складовою сучасної демократичної держави є розгалужена система контрольних органів, які в сукупності утворюють інституціалізовану або розосереджену структуру влади (яка може іменуватися як контрольна, спостережна чи регулювальна влада).

Ця ідея стає все більш актуальною для сучасної України. В. Кравчук на основі порівняльного правознавства вказує, що в конституціях ряду країн намітилася тенденція до подальшої диференціації гілок влади в порівнянні з традиційною концепцією.

Державна влада це вид складної організаційно оформленої соціальної влади, пов'язаний з управлінням великою кількістю людей у зв'язку з їх найбільш важливими інтересами через спеціальний інститут – державу. Окремі гілки державної влади є частиною механізму державного управління.

Кожна гілка влади реалізує особливий функціональний напрям державної влади, окремо від інших гілок. Кожній гілці влади притаманні організаційні якості, якими передбачено наявність одного або декількох функціонально об'єднаних державних органів. Гілки державної влади самостійні в межах своєї компетенції та незалежні один від одного. Законодавча, виконавча і судова гілки влади в повній мірі відповідають даним характеристикам. Контрольна ж гілка влади має особливості, які ускладнюють її виділенню в самостійну гілку.

Головна відмінність це розосередження, оскільки контрольні державні функції виконують багато державних органів, найчастіше вже віднесені Конституцією України до будь-якої гілки.

В. Тароєва у науковому дослідженні «Інститути контрольної влади в Україні» приходять до висновку, що контрольна влада в Україні конституційно не закріплена. Органи, що виконують контрольні повноваження, розосереджені в гілках. Водночас В. Тароєва вказує на необхідність більш точного юридичного оформлення несистемних органів влади, та обґрунтовує необхідність прийняття Закону України «Про систему контролю та контрольної влади» щодо правового оформлення та регулювання особливостей контрольної влади в Україні.

З погляду на дослідження К. Осадчук доцільно зауважити, що контрольна влада має форму самостійної публічної діяльності держави, але при цьому вона «не утворює самостійну гілку державної влади, інакше необхідно було б вносити зміни до Конституції України.

За своєю праві і прихильники виділення контрольної влади і противники такого підходу.

Умови сучасної України свідчать, що державна контрольна діяльність більшості публічних органів є самостійною функцією державного управління. Таким чином, контроль отримує функціональний зміст і зовнішнє організаційне оформлення як гілка влади.

Виділення контрольної гілки влади не змінює суті концепції поділу влади, а навпаки удосконалює її та реформує до сучасних реалій що зумовлено ускладнення життя суспільства та відносин між державою і суспільством, в умовах необхідності відстоювати Незалежність держави та вести боротьбу за територіальну цілісність.

Класична теорія розподілу влади на три самостійні гілки, основоположниками якої стали Дж. Локк і П.Ф. Монтеस्क'є, безумовно, є фундаментальною концепцією побудови державної влади. Однак це не догма, яка не може бути вдосконалена. Адже значення цієї теорії зводиться не до

виділенню вичерпного переліку гілок влади. Головна її ідея в тому, що державна влада хоча є єдина, але повинна здійснюватися за різними самостійним напрямками, гілкам. Ці незалежні гілки врівноважуючи одна одну є гарантією від свавілля. Водночас кожна гілка влади має окремі завдання публічного управління.

З появою нових управлінських завдань, таких же важливих за своєю значимістю як правотворча діяльність, виконавчо-розпорядче керівництво та відправлення правосуддя, можуть бути виділені нові гілки влади.

Державний контроль в Україні є важливим завданням владного публічного управління та при цьому має, за визначенням В. Тароєвої, чітке організаційне оформлення тому він може бути виділений у самостійну гілку державної влади.

Впровадження інформаційних технологій у розвиток суспільства призвів до появи інформаційного суспільства в процес контрольної діяльності. Як зазначає О. Ярема, що формування і розвиток єдиного інформаційного простору України і відповідних державних інформаційних систем повинно здійснюватися на міжгалузевому і міжрегіональному рівнях, із застосуванням комплексного, системного підходу до вирішення правових, організаційних і технічних питань. Впровадження нових технологій і вдосконалення інформаційного законодавства має спиратися не тільки на потреби оптимізації внутрішньої діяльності окремо взятого органу державної влади, а й на підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії у сфері контролю.

Визнання за державної контрольної діяльністю форми однієї з гілок державної влади не повинно вводити в оману, що повинні бути встановлені тотальний контроль і повсюдне втручання держави в приватне життя громадян, господарську діяльність суб'єктів різних форм власності. Європейська тенденція останніх років зводиться до звуження контрольних повноважень державних суб'єктів, у зв'язку з діяльністю само регулятивних організацій, державних корпорацій, позабюджетних державних фондів і ін.

З одного боку такі форми діяльності зберегли можливості публічного владного спостереження, з іншого зробили багато сфер життя більш

пристосованими до саморегулювання без участі держави. Більш того, курс на скасування надлишок контролю за заявами лідерів країни буде продовжений, про що свідчить реорганізація Державної фінансової інспекції в Державну аудиторську службу України. Інструментом для такого переходу в сучасних умовах може стати освоєння практики нових інформаційно-комунікаційних технологій, під якими розуміється сукупність інформаційних процесів і методів комунікації в суспільстві, що здійснюються із застосуванням передових засобів технічного зв'язку та створених на їх основі інноваційних соціальних форм спілкування між владою і суспільством («Електронний уряд», соціальні медіа, Інтернет-портал «Громадська ініціатива», «Суспільне телебачення», online-конференції з главами держави та Кабінету Міністрів України, членами уряду тощо). Наступним кроком мають стати нові методи контролю, без посередником між суб'єктом, який приймає контрольні рішення і об'єктом контролю.

Контроль у технічному аспекту розглядається як спостереження за відхиленнями об'єкта контролю від заданих параметрів. Інформаційне суспільство, як показує досвід Європейського Союзу, в такій системі спостереження стає індикатором наявних відхилень. В ЄС розроблені та діють державні інформаційні системи, які забезпечують участь громадян в розгляді громадських ініціатив, проектів нормативно-правових актів і рішень органів виконавчої влади.

В умовах інформаційної війни з північним сусідом всі інформаційні ресурси повинні бути забезпечені безпекою як це передбачено Стратегією кібербезпеки України.

Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій передбачає створення нової моделі державної контрольної діяльності. В Україні вона повинна включати два найважливіші напрями її використання: контроль і нагляд.

У межах цих напрямів контрольна діяльність існує у вигляді інституційно відокремлених організаційно-правових форм реалізованих на центральному та

місцевому рівнях державної влади.

Контроль є напрям державної контрольної діяльності за якістю здійснення державної влади. Контроль здійснюється у вигляді організаційно-правових форм державної контрольної діяльності: парламентський контроль, президентський контроль, внутрішній контроль органів виконавчої влади; судовий контроль, контроль уповноважених з прав.

Нагляд являє собою напрямок державної контрольної діяльності за господарською діяльністю приватних суб'єктів у різних сферах життя з метою забезпечення безпеки життя суспільства та господарської діяльності.

У чистому вигляді нагляд представлений однією організаційно-правовою формою: адміністративним наглядом.

Прокурорський нагляд, фінансовий контроль Рахункової палати України і Національного банку України, виборчий контроль є організаційно-правові форми державної контрольної діяльності змішаного типу. Практично всі організаційно-правові форми контролю (з деяким винятком) можна виділити і на рівні місцевих органів державної влади.

Водночас для реалізації нової моделі державного контролю необхідно прийняття спеціального законодавства, що встановлює прийняту модель і усуває суперечності.

Основою для систематизації державного контролю повинен стати Закон України «Про основи державної контрольної діяльності в Україні».

Статтю першу закону про державний контроль необхідно присвятити опису предмета регульованих суспільних відносин. У другій статті доцільно закріпити визначення основних термінів. Зокрема, легальне визначення дати категоріям: «Державна контрольна діяльність (державний контроль)», «Контроль», «Нагляд». Стаття третя даного закону повинна бути присвячена джерелам правового регулювання, що дозволить встановити правові основи державного контролю в Україні. Окрему статтю слід присвятити системі державної контрольної діяльності де встановити основні напрями та рівні державного контролю ув'язав їх з організаційно-правовими формами

державного контролю: парламентський контроль, президентський контроль, судовий контроль, контроль органів виконавчої влади, контроль інституту Омбудсменів, адміністративний нагляд, прокурорський нагляд, фінансовий контроль Рахункової палати України і Національного банку України.

Проект закону «Про основи державної контрольної діяльності в Україні» доцільно у термінологічному плані узгодити з Законом України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Вибірчий контроль доцільно розподілити за відповідними напрямками. У статті п'ятій та шостій проекту закону доцільно закріпити цілі, завдання та принципи державної контрольної діяльності, які зможуть служити нормативними орієнтирами ефективності даної функції державної управлінської діяльності. В окремих положеннях закону про контрольної діяльності повинні бути визначені форми взаємодії державного і громадського контролю та порядок доступу до відкритої інформації про державну контрольну діяльність. У заключних статтях закону доцільно закріпити вказівку на можливість застосування заходів юридичної відповідальності за перешкоджання законній державної контрольної діяльності та порядок вступу в силу розробленого закону.

Ухвалення закону «Про основи державної контрольної діяльності в Україні» сприятиме систематизації законодавства про державну контрольної діяльності, вироблення єдиних засад її здійснення. Оскільки запропонований закон «Про основи державної контрольної діяльності в Україні» встановлює лише організаційно-правові основи державного контролю, то його прийняття та реалізація не потребуватимуть додаткових бюджетних асигнувань бюджету.

У свою чергу прийняття такого закону з запропонованим підходом вимагає внесення змін до чинних нормативно-правові акти, присвячених контрольної-наглядової діяльності з метою уніфікація понятійного апарату відповідно до запропонованого підходу.

Однаковий нормативно-встановлений підхід до системи державного

контролю дозволить усунути термінологічні суперечності при використанні понять «контроль» і «нагляд» в нормативно-правових актах. Закони та підзаконні акти, що регламентують застосування контрольних заходів, спрямованих на забезпечення якості державного управління, будуть оперувати поняттям «контроль». У всіх актах, що приймаються з метою забезпечення законності та безпеки господарської діяльності громадян, організацій та інших приватних суб'єктів, слід використовувати категорію «нагляд».

Іншими словами, регулювання відносин, що виникають між державними органами виконавчої влади та приватними суб'єктами права при реалізації організаційно-правової форми контрольної діяльності як адміністративний нагляд, слід здійснювати нормативними актами, в яких однаково використовується тільки поняття «нагляд».

У свою чергу законодавство про адміністративний нагляд необхідно кодифікувати в один нормативний акт Кодекс про адміністративний нагляд. Прикладом може слугувати Кодекс цивільного захисту. Такий закон повинен об'єднати, насамперед, процесуальні норми. Зараз законодавство про нагляд в більшій мірі носить саме процесуальний характер.

Систематизація наглядового провадження дозволить уніфікувати правове регулювання в цій сфері. Однак, це не виключає наявності сфер з особливим регулюванням відповідного нагляду.

Діяльність органів прокуратури України іменується наглядовою в силу змішаного характеру її контрольної діяльності, покликаної забезпечувати одночасно якість державного управління та законність господарської діяльності приватних суб'єктів. Крім того, це відповідає усталеним історичним традиціям європейської прокуратури. Розширення контрольних правовідносин та методів їх правового регулювання укупі з розвиненою системою законодавства, можливо, дозволить говорити про виділення галузі контрольного права.

Такі думки вже звучать. Зокрема, В. Ліпкан на основі наукового аналізу приходить до висновку, що контрольне право вже зараз є окремою «підгалузью» публічного (державного) права, виділення якої в самостійну галузь дозволить

сконцентрувати окрему увагу ефективності державної контрольної діяльності. Водночас говорити сьогодні про необхідність виділення контрольної галузі права передчасно.

Реалізація контрольної функції держави не можлива без персоналізації контрольних інстанцій шляхом введення вищих посадових осіб (інспекторів) в системі наглядової діяльності. Ідеї уніфікації державної контрольної діяльності у межах єдиного контрольно-наглядового органу звучать в науковій сфері вже давно. С. Кохан у науковому дослідженні «Концепція контролю: науковий ракурс» вказує, що ефективна реалізація контрольних і наглядових функцій державної влади можлива і без існування однієї організації, яка брала б на себе всі контрольні функції щодо державних та громадських органів. Аналогічної позиції дотримується М. Ковалів.

Проведене Н. Никитченко порівняльно-правознавче дозволяє говорити про ефективність монополізації державного контролю у всеосяжній державній структурі, яка б визначала єдині методичні основи владної контрольної діяльності.

Прикладом може слугувати Верховні контрольні управління або палати в Польщі, Словенії, Чехії, деяких країнах Латинської Америки та ін. В сучасних державно-правових реаліях така ідея звучить реалістично та може сприяти створенню ефективної системи державного контролю.

Персоналізація контролю в Україні може і повинна бути реалізована подібним чином. Чільну роль у цьому напряму повинен зайняти інститут Президента України як глави держави та лідера країни. При цьому повинна удосконалюватися система стримувань і противаг та принцип невтручання в діяльність інших державних органів, що показала свою ефективність у країнах Європейського Союзу, які звільнилися від російського імперського політичного впливу.

Президентський контроль повинен мати стратегічний характер, що визначає сфери застосування «основних зусиль» з урахуванням міжнародної і внутрішньої політичної обстановки в країні. Це відповідає юридичній концепції

закладеної у багатовікової традиції державності та соборності України.

Персоналізація державної контрольної діяльності повинна здійснюватися в умовах розвитку інформаційного суспільства та інформаційних технологій, які в сукупності дозволяють більш мобільно передавати до кінцевих персоніфікованих контрольних інстанцій інформацію про випадки порушення режиму законності і оперативно на них реагувати.

Основні її ідеї можуть бути відображені в «Концепції вдосконалення державної контрольної діяльності в Україні», яку доцільно затвердити, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України як програмний документ на найближчі роки.

3.2. Система державного контролю в Україні

Контрольна діяльність один з найбільш характерних ознак державної влади. У той же час здійснення державної влади детермінує необхідність державного контролю в різних проявах і на різних етапах реалізації влади. Все це вказує на неможливість однорідності і простоти контролю. Контроль багатогранний і багатоплановий. У зв'язку з цим виникає теоретична необхідність класифікації даного явища за видами. Види контролю обумовлені різними критеріями систематизації такими як: суб'єкти здійснення, підконтрольні об'єкти, засоби контролю, сфери суспільного життя та ін.

Теоретична класифікація досліджуваного явища має важливе наукове і практичне значення для встановлення його сутнісних ознак, оскільки виділення підвидів і груп складного явища сприяє встановленню логічних взаємозв'язків між різними елементами предмета дослідження. Особливе значення типологія державної контрольної діяльності має для визначення організаційних основ системи державного контролю або всієї контрольної влади, якщо припустити її існування, в державно-правовій дійсності України.

У загальному вигляді контроль як вид суспільної діяльності можна розділити на державний, що реалізовується державою в особі державних

органів, і громадський контроль, здійснюваний елементами громадянського суспільства. Слід зазначити, що питання класифікації державного контролю є досить добре вивченим в науковому середовищі.

Грунтовний системний підхід до цього питання можна зустріти, наприклад, у працях українських вчених.

З оглядової точки зору розглянемо основні існуючі критерії класифікації контролю.

У залежності від наявності субординаційних відносин між суб'єктом контролю і його об'єктом виділяються контроль зовнішній (позавідомчий, надвідомчий), здійснюваний щодо не підпорядкованих об'єктів і внутрішній (внутрішньовідомчий), здійснюваний стосовно підлеглих об'єктів.

1. Залежно від стадії прийняття управлінського рішення (тимчасової критерій) виділяються: попередній контроль, здійснюваний до прийняття рішення, поточний контроль, здійснюваний в процесі оперативної діяльності з управління, подальший контроль, здійснюваний стосовно отриманих результатів від прийнятого рішення.

2. По предметним критерієм контроль можна розділити на: загальний, здійснюваний комплексно щодо всього кола питань підконтрольного об'єкта, та спеціальний контроль, здійснюваний стосовно вузького кола питань в певній сфері або конкретної спеціальної функції підконтрольного об'єкта.

3. Залежно від наявності причин проведення контрольних заходів виділяють абстрактний контроль, здійснюваний в плановому порядку в відсутності встановлених фактів порушень, і конкретний, що проводиться в зв'язку з появою інформації про наявне порушення.

4. За ступенем обов'язковості контроль поділяється на обов'язковий і факультативний. Контрольні заходи обов'язкового характеру проводяться у випадках, прямо передбачених законом. проведення факультативного контролю ставиться в залежність від розсуду контрольного суб'єкта.

5. За правовими наслідками пропонується виділяти консультативний вид контролю, суб'єкти якого приймають рішення рекомендаційного характеру, і

контроль попереджувачий, що проводиться суб'єктами, чиї рішення мають обов'язкову юридичну силу для підконтрольного об'єкта.

В. Шамрай класифікує державний контроль за сферами діяльності, виділяючи безліч його видів: податковий, валютний, бюджетний, банківський, екологічний, митний, міграційний та ін.

В залежності від наявності проміжних ланок щодо контрольного суб'єкта та об'єкта контролю слід виділити прямий (безпосередній) контроль (наприклад, парламентський контроль) і опосередкований контроль (наприклад, президентський контроль, здійснюваний через повноважних представників в областях або контрольне управління Адміністрації Президента України).

Найбільш популярним критерієм систематизації державного контролю в Україні є поділ державної контрольної діяльності по суб'єктам її здійснення. Різні автори називають при цьому неоднаковий набір видів.

Зокрема, Н. Нижник називає такі види:

- група неспеціалізованого контролю - президентський, парламентський, контроль органів виконавчої влади, контроль судів загальної юрисдикції;
- група спеціалізованого контролю - судовий конституційний контроль, контроль омбудсмена і прокурорський нагляд.

Ряд авторів виділяють президентський контроль, урядовий контроль, парламентський контроль, судовий контроль, контроль Рахункової палати України, банківський контроль, контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Описана вище класифікація державного контролю носить перехресний характер, тобто контроль може здійснюватися конкретним державним органом і бути при цьому зовнішнім, наступним, загальним, прямим, випереджувальним одночасно. Розглянуті способи класифікації мають важливе значення для вивчення державного контролю як явища, але, носять або суто теоретичний, або суто прикладний характер і ніяк не дозволяють встановити організаційні основи моделі державної контрольної діяльності в Україні у вигляді цілісної системи.

3.2.1. Система державної контрольної діяльності

Проблема систематизації державного контролю є центральною у контексті організації ефективного і економічно обґрунтованого контролю. Точні критерії систематизації будь-якого явища та процесу є запорукою їх впорядкованості. Державно-правова дійсність у сфері контролю, сьогодні не має такого порядку. Це пов'язано, перш за все з тим, що відсутня струнка теоретична конструкція державної контрольної діяльності.

Для розробки моделі державної контрольної діяльності, завершеної за своєю концептуальною думкою, слід виходити з основних напрямів державного контролю.

Під такими напрямками контрольної діяльності в Україні слід розуміти співвідношення суб'єктів та об'єктів контролю. Справа в тому, що публічний контроль в державі, як в цілісному організмі, має два основних вектори розвитку: це контроль публічних служб за іншими публічними службами на предмет «якості» (тобто законності) реалізації їх повноважень і контроль публічних служб за законністю приватних галузей суспільного життя.

Публічними службами в даному випадку узагальнено іменуються різні державні органи, які уособлюють державу. Іншими словами, основними видами контролю в державі є:

I. Контроль державних органів (суб'єктів контролю) щодо діяльності інших державних органів (об'єктів контролю) законності здійснення державної влади;

II. Контроль державних органів (суб'єктів контролю) законності в різних матеріально-правових сферах життя суспільства з метою забезпечення безпеки життя та господарської діяльності людини.

У даний час посилюється тенденція до розмежування даних напрямів (в тому числі в масиві законодавства) що відзначається деякими дослідниками.

У межах адміністративної реформи система державного контролю формувалася (і буде розвиватися в майбутньому) за двома основними

напрямами: контроль приватнопідприємницькій діяльністю і контроль діяльності публічних служб.

З урахуванням цих завдань вдосконалюється законодавство про державний контроль.

З іншого боку єдність напрямів державного контролю обумовлено тим, що обидва здійснюються від імені держави, з метою забезпечення публічних інтересів і мають своїм завданням охорону режиму законності, але тільки в різних сферах і різними методами. Суб'єктом державної контрольної діяльності будь-якого з вищеописаного напрямку завжди виступає орган державної влади. Якщо суб'єктом контролю стають приватні суб'єкти, то контроль в цьому випадку є вираженням громадської (суспільної) форми контролю.

Якщо суб'єктом контролю стають публічний орган місцевого самоврядування, то його діяльність суть муніципального контролю.

Контрольна діяльність приватного суб'єкта над іншим приватним суб'єктом (корпоративний контроль, наприклад) є предметом регулювання приватного права, а суперечки між ними можуть бути вирішені в судовому порядку при здійсненні правосуддя.

1. Контроль державних органів за діяльністю інших державних органів з метою забезпечення законності здійснення державної влади є самостійний напрям державної контрольної діяльності. Стосовно до системи діючих органів державної влади в Україні контроль публічних служб за публічними службами уособлюється державною контрольною діяльністю Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади, судів судової системи України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у відношенні один до одного. Державна контрольна діяльність, спрямована на забезпечення якості здійснення державної влади – це і є власне контроль як самостійна функція державного управління в широкому сенсі.

2. Державна контрольна діяльність державних органів за законністю в різних матеріально-правових сферах життя суспільства з метою забезпечення безпеки життя та господарської діяльності людини утворює другий напрям

державного контролю.

Контроль публічних служб за приватними суб'єктами здійснюється, перш за все, органами виконавчої влади центрального та місцевого рівня, а в деяких випадках Прокуратурою України. Цей вектор державної контрольної діяльності утворює державний нагляд, який є самостійною функцією управління поряд з контролем.

У чистому вигляді нагляд за законністю діяльності фізичних осіб і організацій в різних сферах господарського життя суспільства існує лише у вигляді адміністративного нагляду.

Таким чином нагляд і контроль є самостійними відмінними один від одного функціями державного управління, але при цьому утворюють самостійні напрями єдиної державної контрольної діяльності. У даному випадку державна контрольна діяльність розуміється в самому широкому сенсі як вся діяльність держави щодо забезпечення законності.

У цьому сенсі погодимося з М. Гурковський, який з питання про можливість виділення контрольної влади вказує, що контрольна влада може мати багатопрофільний вираз, тобто до складу (вмісту) контрольної влади можуть входити інші види державно-управлінської діяльності (наприклад, адміністративно-наглядова, прокурорська, фінансово-контрольна та ін.).

Загальна державна контрольна діяльність має два напрями:

1) власне контроль, як самостійна функція управління спрямована на забезпечення якості здійснення державної влади;

2) власне нагляд теж як самостійна функція управління спрямована на забезпечення безпеки життя і господарської діяльності людини в різних матеріально-правових сферах життя суспільства (в чистому вигляді це тільки адміністративний нагляд).

3.2.2. Організаційно-правові форми державної контрольної діяльності

Цілком очевидно, що виділення основних напрямків державного контролю

абсолютно недостатньо для систематизації наявної моделі контролю в Україні.

При сутнісній єдності державного контролю, такі його види як, наприклад парламентський, контроль Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, контроль Національного банку України та інші мають своє специфічне функціональне призначення, оригінальний набір використовуваних методів контролю. Крім того, виділення таких тільки за суб'єктним критерієм, що використовується більшістю дослідників, є не зовсім вірним.

Методологічне розмаїття державної контрольної діяльності ряду органів (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, судів судової системи України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової Палати України, Національного банку України, Центральної виборчій комісії України, прокуратури України, місцевих органів державної влади) абсолютно не підпадає під наявні критерії систематизації державного контролю в Україні.

Державний контроль публічних служб за іншими публічними службами, контроль держави за законністю приватних галузей суспільного життя здійснюється різними за своїм конституційно-правовим статусом органами шляхом застосування неоднакових форм контрольних заходів. У зв'язку з цим виникає наукова необхідність вироблення відповідної теоретико-правової категорії, яка дозволить, по-перше, найбільш чітко встановити критерії розмежування зазначених видів, по-друге, намітити організаційні засади контрольної влади, по-третє, систематизувати державну контрольну діяльність, по-четверте, підкреслити функціональне призначення деяких «несистемних» суб'єктів контролю.

Зупинимося на термінологічній та змістовній проблемі співвідношення понять видів контролю та форм контролю. Дані поняття в змістовному сенсі різні, і в зв'язку з цим у науковій літературі вживаються для характеристики різних властивостей контрольної діяльності.

О. Остапенко вказує, що будь-яке явище має форму, під якою слід розуміти зовнішнє вираження змісту, спосіб його існування та розвитку.

В. Авер'янов під формою управління (управлінських дій) розуміє зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, що здійснюються безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування. Форма управління – це певна частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів і посадових осіб. Кожна форма управління містить в собі вчинення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу.

У зв'язку з цим поняття форм контролю, на думку більшості вчених, відображає методологію здійснення контрольної діяльності, різне співвідношення контрольних-наглядних прийомів, засобів і способів в діяльності контролюючих державних органів.

Зокрема, О. Ярема стосовно контрольної діяльності державних органів виконавчої влади формами державного контролю називає перевірку, інспектування, ревізію, експертизу, моніторинг. Розвиваючи даний підхід, цей перелік можна доповнити такими формами як реєстрація, сертифікація, атестація, акредитація, ліцензування і ін.

Поняття форм контролю може виражати і видову характеристику різноманітної контрольної діяльності. В. Ортинський пропонує виділяти дві головні форми здійснення контрольної діяльності:

- 1) контрольна діяльність по підпорядкованості;
- 2) контрольна діяльність, звернена зовні, за межі ієрархічної підпорядкованості.

У даному випадку автор говорить про розмежування контрольної діяльності на такі її види як: внутрішній контроль та зовнішній контроль. По суті, як не парадоксально, справедливі обидва варіанти використання поняття «форма» в тому сенсі, що воно визначає різний зовнішній прояв єдиного явища. Під формою контролю узагальнено можна розуміти зовнішнє вираження дії конкретного державного органу, здійснене у межах його компетенції що викликає певні наслідки.

Форми контрольної влади повинні відображати специфіку контрольної діяльності, яка виражається в суб'єктах, що здійснюють контроль, наявністю особливої контрольної компетенції та застосуванням спеціальних контрольних методів управлінського впливу.

У зв'язку з необхідністю визначення інституційних засад державного контролю представляється необхідним ввести в науковий і законодавчий обіг категорію «організаційно-правова форма державної контрольної діяльності», під якою слід розуміти особливе співвідношення що володіють специфічною в певній сфері компетенції суб'єкти контролю, і використовуваних ними методів.

Поняття організаційно-правової форми застосовується в приватному (цивільному) праві щодо господарюючих суб'єктів, як спосіб закріплення та використання майна і що впливають з цього його правового становища та мети діяльності.

Однак використання такого терміна видається доцільним з лексичної і з теоретико-правової точки зору і в публічному праві, оскільки поняття організаційно-правової форми державного контролю передбачає наявність організаційних засад у вигляді самостійних суб'єктів контролю та зовнішнє вираження їх діяльності у вигляді вживаних ними специфічних прийомів, методів і способів.

Суб'єкти контролю і їх методи утворюють в Україні самостійні інституційно відокремлені організаційно-правові форми державного контролю, подібно до того, як предмет і метод розмежовують самостійні галузі права.

Узагальнюючи все вищесказане, зазначимо, що такі види державного контролю як: парламентський контроль, президентський контроль, контроль, здійснюваний органами виконавчої влади; судовий контроль, фінансовий контроль Рахункової палати України, фінансовий контроль Національного банку України, контроль Центральної виборчої комісії України, контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, адміністративний нагляд і прокурорський нагляд є самостійними організаційно-правовими формами контрольної влади в Україні.

1. Державна контрольна діяльність – це здійснювана органами державного апарату єдина функція за двома напрямками державного управління, покликана забезпечити режим загальної законності, якість реалізації державної влади органами держави, безпеку господарської діяльності громадян, організацій та інших приватних суб'єктів в різних матеріальних сферах суспільного життя.

2. Система державної контрольної діяльності включає два найважливіші напрями її використання: контроль якості здійснення державної влади і нагляд за господарською діяльністю приватних суб'єктів у різних сферах життя. У межах цих напрямів державний контроль існує у вигляді інституційно відокремлених організаційно-правових форм, що реалізуються на центральному та місцевому рівнях державної влади.

3. Такі організаційно-правові форми державної контрольної діяльності як: парламентський контроль, президентський контроль, внутрішній контроль органів виконавчої влади; судовий контроль, а також контроль уповноважених з прав у своїй сукупності утворюють державний контроль законності та якістю здійснення державної влади. Державна контрольна діяльність за законністю в різних матеріально-правових сферах життя суспільства з метою забезпечення безпеки життя суспільства і господарської діяльності людини в чистому вигляді представлена тільки однією організаційно-правовою формою: адміністративним наглядом.

Прокурорський нагляд, фінансовий контроль Рахункової палати України і Національного банку України, а також виборчий контроль є організаційно-правові форми державної контрольної діяльності змішаного типу. Це пов'язано з тим, що в їх межах може одночасно здійснюватися як перевірка якості здійснення державної влади, так і нагляд в різних матеріально-правових сферах життя суспільства спрямований на забезпечення законності господарської діяльності приватних суб'єктів.

Об'єктом перевірки змішаних організаційно-правових форм можуть бути не тільки органи державної влади, як суб'єкти державного управління, а й приватні суб'єкти права: фізичні та юридичні особи. Для держави принцип

поділу влади характерний по горизонталі і по вертикалі. У зв'язку з цим державна контрольна діяльність може бути поділена на центральний і місцевий види (рівні) її здійснення. Практично всі організаційно-правові форми контролю (з деяким винятком) можна виділити і на рівні місцевої державної влади.

3.2.3. Організаційно-правові форми державного контролю змішаного типу

Деякі організаційно-правові форми державної контрольної діяльності можуть мати змішаний характер, оскільки в їх рамках може одночасно здійснюватися як перевірка якості здійснення державної влади, так і нагляд в різних матеріально-правових сферах життя суспільства спрямований на забезпечення законності господарської діяльності приватних суб'єктів господарювання. Об'єктом перевірки змішаних організаційно-правових форм можуть бути не тільки органи державної влади, як суб'єкти державного управління, а й приватні суб'єкти права: фізичні особи та організації. До такого типу державної контрольної діяльності відносяться прокурорський нагляд, виборчий контроль і фінансовий контроль: контроль Рахункової палати України і контроль Національного банку України.

Прокуратура України представляє собою єдину централізовану систему органів, які здійснюють від імені держави нагляд за дотриманням Конституції України і виконанням чинного законодавства. За цим широким за змістом визначенням, зазначеним у Законі України «Про прокуратуру» ховається самостійна форма державної контрольної діяльності, схожа з адміністративним наглядом за ознакою єдності сутності нагляду.

Однак їх складно порівнювати і говорити про їх організаційній єдності. Це обумовлено низкою відмінних ознак адміністративного нагляду, що вигідно відрізняють його від нагляду прокурорського.

Адміністративний нагляд це вид контрольної діяльності, який

здійснюється спеціальними органами виконавчої влади та тільки у межах державного управління. Прокуратура України не входить в систему органів виконавчої влади, а й до системи органів державної влади взагалі. Предмет конкретних видів адміністративного нагляду набагато ширше прокурорського нагляду, оскільки адміністративні органи спеціалізуються на перевірці законності в конкретній вузькій сфері (наприклад, міграційна служба здійснює державний контроль (нагляду) в сфері міграції населення), тоді як органи прокуратури здійснюють універсальний нагляд за законності практично у всіх сферах.

Органи адміністративного нагляду вправі самотійно притягати винних осіб до юридичної відповідальності, а органи прокуратури, як правило, лише порушують справи про адміністративні правопорушення і передають матеріали юрисдикційним адміністративним органів або до суду. На відміну від адміністративних органів органи прокуратури здійснюють нагляд за законністю в правоохоронній сфері та сфері боротьби зі злочинністю.

Конституційний статус прокуратури відображений у Конституції України. Проте, організаційно прокуратура ніколи не була віднесена ні до однієї гілки державної влади. Тим самим підтверджена нейтральність конституційно-правового статусу прокуратури. Раніше, така не системність положення прокуратури в структурі органів державної влади, дозволяла затверджувати, що прокуратура є єдиним універсальним органом нагляду за законністю. Всі інші органи, включаючи органи виконавчої влади, здійснюють, по суті, чи не нагляд, а функцію контролю за дотриманням (виконанням) законів у відповідних сферах правових відносин.

Дана точка зору підтримувалася, перш за все, авторами, що вивчають особливий статус єдиного, на їхню думку, чисто наглядового органу в країні - прокуратури України.

Суб'єктами прокурорського нагляду, як організаційно-правової форми державної контрольної діяльності, є органи прокуратури, що утворюють єдину централізовану систему, що діє на основі підпорядкування нижчестоящих

прокурорів вищестоящим і Генеральному прокурору України.

Об'єктами нагляду органів прокуратури можуть бути різні державні органи: органи виконавчої влади, представницькі (законодавчі) виконавчі органи, органи місцевого самоврядування на предмет якості здійснення державного управління. Органи прокуратури здійснюють нагляд також і за приватними господарюючими суб'єктами на предмет виконання чинного законодавства в різних сферах економічної діяльності. На виконання Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» органи прокуратури при розгляді проектів щорічних планів проведення планових перевірок, які надійшли від органів адміністративного нагляду, вносять пропозиції керівникам даних органів про проведення спільних планових перевірок. Генеральна прокуратура на основі узагальнення планів, які надійшли від нижчестоящих органів формує щорічний зведений план проведення планових перевірок.

Органи прокуратури одночасно здійснюють нагляд за законністю діяльності органів адміністративного нагляду та самі безпосередньо беруть участь в контрольних заходах щодо індивідуальних підприємців та юридичних осіб на предмет законності та безпеки їх діяльності. У зв'язку з цим особливо актуальною стає проблема координації та розмежування прокурорського нагляду і адміністративного нагляду. Беручи участь в реалізації контрольної діяльності на універсальних засадах, органи прокуратури можуть допускати в своїй діяльності дублювання функцій інших органів державного контролю в цілому і адміністративного нагляду зокрема.

Органи прокуратури здійснюють нагляд за законністю в правоохоронній сфері та сфері боротьби зі злочинністю за органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство; за державними виконавцями; за адміністраціями органів і установ, що виконують покарання і які використовують призначувані судом заходи примусового характеру, адміністраціями місць тримання затриманих і взятих під варту.

Крім того, прокуратура здійснює кримінальне переслідування та

координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

У зв'язку з цим специфіка виключно правоохоронних функцій, що реалізуються прокуратурою з метою забезпечення верховенства закону, не дозволяє включити її в систему органів державного контролю.

До методів наглядової діяльності органів прокуратури відносяться: проведення перевірок, розгляд заяв, скарг та інших звернень, які містять відомості про порушення законів. Крім того, органи прокуратури проводять антикорупційну експертизу нормативно-правових актів органів виконавчої влади, місцевих державних органів, інших державних органів і організацій, органів місцевого самоврядування.

При виконанні своїх повноважень суб'єкт нагляду має право:

- безперешкодно входити на території і в приміщення піднаглядних суб'єктів;

- вимагати від керівників та інших посадових осіб подання необхідних документів, матеріалів, статистичних та інших відомостей; виділення спеціалістів для з'ясування питань, що виникли; проведення перевірок по котрі вступили до органів прокуратури матеріалів і зверненнями;

- викликати посадових осіб і громадян для пояснень з приводу порушень законів;

- порушувати провадження про адміністративне правопорушення, вимагати притягнення осіб, які порушили закон, до іншої встановленої законом відповідальності;

- звернутися з позовною заявою до суду.

За результатами проведення наглядових заходів в разі необхідності забезпечення законності прокурори вживають заходів прокурорського реагування. У разі необхідності усунення виявлених порушень закону суб'єкту, повноважному усунути їх вноситься подання.

З метою попередження правопорушень при наявності відповідних направляється застереження. При наявності ознак адміністративного правопорушення вноситься мотивована постанова про порушення

провадження про адміністративне правопорушення з подальшою його передачею до компетентного органу. Якщо виходити з того, що наглядом повинна іменуватися державно-управлінська діяльність, яка реалізується в формі спостереження і перевірки, а також інших поєднаних дій, спрямованих на дотримання різними суб'єктами права норм чинного законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб, забезпечення безпеки та громадського порядку, що передбачає можливість притягнення до юридичної відповідальності, то діяльність органів прокуратури – це нагляд, вельми специфічний, оскільки органи прокуратури не мають права самостійно притягати правопорушників до юридичної відповідальності.

При цьому, безумовно, прокурорський нагляд залишається важливим, актуальним, динамічно розвиваючим видом організаційно-правової форми державної контрольної діяльності, який дозволяє, досить ефективно, вирішувати завдання захисту прав і свобод громадян, суспільства, держави.

Часто на практиці прокуратура підміняє діяльність інших контролюючих органів, займаючись не своєю роботою. Керуючись метою досягнення високих статистичних показників, співробітники прокуратури, використовуючи матеріали органів адміністративного нагляду (пожежного, санітарного та ін.) порушують справи про адміністративні правопорушення з подальшою передачею у відповідні органи адміністративного нагляду. На наш погляд, втручання прокуратури в таких випадках має носити субсидіарний характер, коли контроль за виконанням законів у тій чи іншій сфері правових відносин не забезпечений або є недостатнім і тільки в межах наданих законом повноважень.

Прокурорський нагляд займає лише одну з ланок в складній системі державного контролю. При цьому виконує дуже важливу сполучну роль в разі нестачі контролю в тій чи іншій сфері.

Складовим елементом системи державного контролю в Україні є фінансовий контроль. Легального закріплення даного поняття на даний момент в законодавстві немає. У зв'язку з цим в науці фінансового права існує безліч сконструйованих визначень, які часом абсолютно різноманітно розкривають

сутнісні ознаки фінансового контролю. Незважаючи на це, практично всі фахівці цієї сфери визнають, що державний і муніципальний фінансовий контроль – це одна з головних складових системи державного і муніципального управління, в тому числі управління державними і муніципальними фінансами.

Основним фактором виділення фінансового державного контролю є, перш за все, специфічна сфера його застосування: сфера державних фінансів.

У сучасному економічному словнику під фінансами (від лат. *financia* – готівку, дохід) – розуміється узагальнюючий економічний термін, що означає як грошові кошти, фінансові ресурси, що розглядаються в їх створенні та рух, розподіл і перерозподіл, використання, так і економічні відносини, зумовлені взаємними розрахунками між господарюючими суб'єктами, рухом грошових коштів, грошовим обігом, використанням грошей.

Фінансовий контроль служить формою реалізації контрольної функції фінансів і з позицій фінансового права покликаний в першу чергу охороняти і забезпечувати права держави та муніципальних утворень.

О. Чорномаз визначає фінансовий контроль як контроль за дотриманням законності та доцільності дій в галузі утворення, розподілу і використання державних, муніципальних та інших грошових фондів (фінансових ресурсів) публічного характеру з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів».

Фінансовий контроль, будучи важливим способом забезпечення законності та доцільності публічної фінансової діяльності, відповідає основним сутнісним ознакам контрольної діяльності держави в цілому. Так само як і будь-яка інша державна контрольна діяльність, фінансовий контроль являє собою одну з функцій державного управління, є однією зі стадій конкретних управлінських дій держави; є форма зворотного зв'язку в системі фінансово-правового регулювання, являє собою спосіб підтримки режиму законності і правопорядку у фінансовій сфері.

Метою фінансового контролю є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії

витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії, з тим, щоб мати можливість прийняти заходи корекції, в окремих випадках притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяний збиток або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень в майбутньому.

Дана організаційно-правова форма контрольної діяльності є першочерговою та представлена досить складною і розгалуженою системою. У зв'язку з цим з позицій фінансового права, особливістю фінансового контролю є і те, що він здійснюється різними органами державної влади, які відносяться до будь-якої гілки влади (Кабінет Міністрів України, міністерство, служба), так і не входять ні в одну з них (Національний банк України). У цьому сенсі можна погодитися з думкою Н. Бортник, яка визначає фінансовий контроль як різновид фінансової діяльності держави, яка здійснюється всією системою органів державної влади і управління, спеціальними контрольними органами і полягає в перевірці законності і доцільності дій в галузі освіти і витрачання грошових коштів, а також суб'єктів господарювання та управління із застосуванням специфічних форм і методів його організації і впливу.

Органами, що здійснюють фінансовий контроль, з точки зору фінансового права є: Президент України; Верховна Рада України і підзвітна Рахункова палата України; представницькі органи місцевої влади і створювані ними контрольні-рахункові органи; Національний банк України; державні органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції: Міністерство фінансів України з підвідомчими йому Державною аудиторською службою, Державною казначейською службою, Державною фіскальною службою. Вищевказана загальна система органів що здійснюють фінансовий контроль застосовна в фінансовому праві.

Фінансовий контроль як організаційно правова форма державної контрольної діяльності носить самостійний характер, однак проявляється в діяльності лише спеціальних органів фінансового контролю таких як: Рахункова палата і Національний банк України на центральному рівні і

спеціальних контрольно-рахункових органів місцевого рівня. Віднесення інших органів (Верховної Ради України, Президента, органів виконавчої влади та їх місцевих органів) до суб'єктів фінансового контролю не виправдано. Дані органи здійснюють фінансовий контроль, але у межах своїх організаційно-правових форм: парламентського, президентського, контролю органів виконавчої влади та ін.

Дані суб'єкти здійснюють контроль не тільки у фінансовій сфері, а й у ряді інших (наприклад, у сфері оборони та безпеки). У подібному випадку ми ризикуємо виділити ряд інших форм, наприклад, оборонний контроль і ін. Цей критерій, безумовно, важливий. Однак, повинен виступати в зв'язці з такими утворюючими систему факторами як наявність спеціальних суб'єктів і методів контролю, а в даному випадку ще й обумовлених фінансовою сферою.

Таким чином, фінансовий державний контроль являє собою діяльність Рахункової Палати України, Національного банку України, з його територіальними підрозділами, а також спеціальних місцевих контрольно-рахункових органів з перевірки дотримання законності і доцільності дій в галузі утворення, розподілу та використання державних грошових фондів (фінансових ресурсів) з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів.

Предметами контролю Рахункової Палати України є порядок формування, управління і розпорядження державним бюджетом, бюджетом державних позабюджетних фондів, державною власністю і інших ресурсів, що забезпечують безпеку і соціально-економічний розвиток України. Об'єктами державної контрольної діяльності Рахункової палати України відповідно до Закону є: державні органи (в тому числі їх апарати), місцеві державні органи (в тому числі їх апарати), органи місцевого самоврядування, органи державних позабюджетних фондів, Національний банк України, державні установи, державні унітарні підприємств, державні корпорації і державні компанії, господарські товариства і товариства з участю України в їх статутному капіталі. Об'єктами контролю можуть бути юридичні особи, індивідуальні підприємці,

фізичні особи, які здійснюють виробництво товарів, робіт, послуг в частині виконання ними договорів про надання коштів з державного бюджету, договорів про використання державного майна, угод про надання державних гарантій. За дорученням Верховної Ради України або за зверненнями Президента України або Кабінету міністрів України Рахункова палата має право здійснювати контроль і щодо інших організацій.

Методами здійснення контрольної діяльності Рахункової палати України є перевірка, ревізія, аналіз, обстеження, моніторинг. Перевірка використовується для документального дослідження окремих дій (операцій) або певного напрямку фінансової діяльності підконтрольного об'єкта. Ревізія відрізняється комплексністю перевірки діяльності підконтрольного об'єкта. При аналізі досліджуються окремі сторони, властивості, складові частини предмета та діяльності об'єкта аудиту, а також проводиться систематизації результатів дослідження. Обстеження застосовується у разі необхідності проведення аналізу та оцінки стану певної сфери предмета і діяльності підконтрольного об'єкта аудиту (контролю). Моніторинг це збір і аналіз інформації на системній і регулярній основі. З метою усунення виявлених порушень, відшкодування завданих збитків та притягнення винних осіб до відповідальності в ході реалізації контрольних заходів, за її результатами Рахункова палата має право направляти подання, приписи, інформаційні листи та повідомлення про застосування бюджетних заходів примусу.

З прийняттям нового закону завдання Рахункової палати були значно розширені. На додаток до основних функцій серед інших віднесені аудит можливості результативності досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку України, боротьба з корупцією.

У зв'язку з цим, поряд з традиційним фінансовим контролем законності (фінансовий аудит) та аудитом ефективності в систему фінансового контролю впроваджується стратегічний аудит. Якщо фінансовий аудит відповість на питання, чи використані кошти відповідно до заданих цілей, аудит ефективності відповість на питання, чи використані кошти ефективно, то

стратегічний аудит відповідь на питання, чи використані кошти відповідно до цілей соціально-економічного розвитку.

Підводячи проміжний підсумок, хотілося відзначити, що Рахункова палата України володіє згідно з нормами закону організаційної, функціональної, фінансовою самостійністю і незалежністю, є вищим орган виключно фінансового державного контролю. Її підзвітність і підконтрольність Верховній Раді України, означає радше можливість брати участь самого парламенту в контролі над фінансовою сферою і ніяк не впливає на самостійність статусу Рахункової палати у фінансовій організаційно-правовій формі державного контролю.

До спеціальних органів фінансового контролю можна віднести Національний банк України, який здійснює фінансовий банківський контроль. Згідно Закону України «Про Національний банк України» (далі – Банк України) є органом банківського регулювання та банківського нагляду.

Банк України здійснює постійний нагляд за дотриманням кредитними організаціями та банківськими групами банківського законодавства, нормативних актів Національного банку України, встановлених ними обов'язкових нормативів.

Банківський контроль є окремим напрямком державного фінансового контролю. Метою його здійснення є захист і забезпечення стійкості національної валюти, національної платіжної системи, підтримка стабільності фінансового ринку України, банківської системи та захист інтересів вкладників і кредиторів. Не системність конституційно-правового статусу Банку України аналогічна статусу Рахункової палати і означає, що Національний банк не входить ні в одну з гілок державної влади. Проблема правового статусу Банку України і його місця в системі органів державної влади є досить дискусійним.

З одного боку він наділений публічно правовими елементами владного управління і виступає як орган державної влади, з іншого боку, будучи юридичною особою, більше ніж інші державні органи залучених в приватний цивільний оборот.

На думку деяких авторів організаційно-правовою формою Банку України є установа з правом займатися діяльністю що приносить доходи». Пропонуються і інші організаційно-правові форми, передбачені цивільним правом. Банк України – перш за все орган державної влади спеціальної компетенції, а його статус як юридичної особи має підрядний характер і пов'язаний, з прагненням законодавця забезпечити його незалежність і наділити всім спектром можливостей для укладення цивільно-правових угод.

Є. Пастушенко вказує, що Національний банк України є суб'єктом з особливим публічно-правовим статусом, але разом з тим здійснює діяльність, подібну за завданнями з діяльністю органів виконавчої влади. При аналізі фінансово-правового статусу Національного банку України актуально врахувати позиції адміністративного та фінансового права про публічно-правовий статус.

Існує і крайній підхід деяких авторів, які пропонують виділяти четвертий вид гілки влади («фінансова влада»), представленої Національним банком України. Національний банк як незалежний орган державного фінансового контролю має статус юридичної особи, і здійснює публічно-правовий банківський контроль у фінансовій сфері.

Контрольні повноваження Національного банку України в останні роки також зазнали значних змін у бік розширення. До контрольних функцій Національного банку слід віднести: здійснення нагляду і спостереження в національній платіжній системі; здійснення контролю та нагляду за діяльністю не кредитних фінансових організацій, здійснення контролю та нагляду за дотриманням емітентами вимог законодавства України про акціонерні товариства та цінні папери, здійснення контролю та нагляду у сфері корпоративних відносин в акціонерних товариствах, здійснення валютного контролю, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства України про протидію неправомірному використанню інсайдерської інформації та маніпулювання ринком, здійснення нагляду за діяльністю кредитних організацій і банківських груп.

Оптимізація контрольної влади в країні здійснюється шляхом перерозподілу повноважень з міркувань доцільності і ефективності. Слід сказати, що реалізація багатьох вищевказаних контрольних повноважень раніше здійснювалася органами виконавчої влади.

Крім того Національний банк України приймає рішення про державну реєстрацію кредитних організацій, видає кредитним організаціям ліцензії на здійснення банківських операцій, зупиняє їх дію та відкликає їх; приймає рішення про державну реєстрацію недержавних пенсійних фондів; здійснює захист прав і законних інтересів акціонерів та інвесторів на фінансових ринках, страхувальників, застрахованих осіб і вигодо-набувачів, застрахованих осіб по обов'язковому пенсійному страхуванню, вкладників і учасників недержавного пенсійного фонду з недержавного пенсійного забезпечення.

Об'єктом контрольної діяльності Банку України є діяльність приватних суб'єктів: не кредитних фінансових організацій, емітентів цінних паперах, акціонерних товариств, кредитних організацій і банківських груп, недержавних пенсійних фондів.

Методами контролю Національного банку України виступають: реєстрація, ліцензування, проведення перевірок та інше. Зміни чинного законодавства в сфері публічного права щодо державно-правової дійсності, у контекст адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу, намітили стійку тенденцію формування організаційних основ контрольної державної влади.

Фінансовий контроль в Україні є найважливішою організаційно-правовою формою державної контрольної діяльності поряд з президентським контролем, парламентським контролем, контролем органів виконавчої влади, адміністративним наглядом, контролем інституту Уповноваженого з прав людини, виборчим контролем і ін. Відособленість цієї форми державного контролю обумовлена специфікою цілої системи її суб'єктів і методів контрольної діяльності, що використовуються суб'єктами.

Специфічні суб'єкти і методи у взаємозв'язку визначають зміст унікальної

організаційно-правової форми державного контролю (аналогічно тому, як предмет і метод правового регулювання розмежовують галузі права). Володіючи організаційною, функціональною, а також фінансовою самостійністю і незалежністю Рахункова палата України, Національний банк України з його територіальними підрозділами, місцеві контрольно-рахункові органи, реалізують за допомогою спеціальних контрольних заходів, публічний контроль в сфері бюджетно-фінансових правовідносин, утворюють окрему, організаційно-правову форму спеціалізованого і зовнішнього державного контролю.

Аналіз стану практичної фінансової контрольної діяльності та наукових досліджень цієї сфери дозволяє встановити тенденції: розширення кола повноважень фінансових органів та різновидів державного фінансового контролю; створення більш ефективної правової бази; системний перехід від здійснення загального фінансового контролю до контролю ефективності та результативності витрат, від подальшого контролю до попереднього». Такі види фінансового контролю як муніципальний, внутрішньогосподарський, аудиторський та громадський не є державними.

Регулювання виборчих відносин мають виняткову значимість для формування державності. За допомогою виборів реалізується конституційне право громадян обирати і бути обраними. Через цей публічний інститут відбувається легітимація державної влади, а в деяких випадках таким способом формуються вищі органи держави.

У найзагальнішому вигляді виборчий контроль являє собою комплексну систему, що складається з різних проявів контрольної діяльності безлічі суб'єктів: вищих органів державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), виборчих комісій, кандидатів, громадських організацій, виборчих об'єднань і їх довірених осіб, спостерігачів, засобів масової інформації, прокуратури.

Однак як самостійна організаційно-правова форма державного виборчий контроль – це прояв діяльності спеціальних державних органів, створених з

метою для спостереження та перевірки за законністю виборчого процесу, що володіють спеціальним набором контрольних повноважень. Виборчий контроль являє собою контроль галузевої, тобто обумовлений він багато в чому сферою застосування, але не тільки їй. Державний контроль, перш за все в період виборчих компаній, покликаний забезпечити проведення законних виборів на всіх стадіях виборчого процесу. Його здійснення це прерогатива державних органів. Формалізуються вибори через виборчий процес.

Виборчий процес виступає самостійною юридичною формою певного комплексу державно-правових відносин, що замикаються на обслуговуванні підготовки та проведення виборів, і є автономним елементом в структурі виборчого і в цілому державного права України. Проведення чесних і справедливих виборів практично нездійсненно без належного контролю всіх стадій виборчого процесу, особливо заключній – підрахунку голосів виборців, встановлення підсумків голосування і визначення результатів виборів.

Контроль це найважливіша функціональна гарантія законності проведення виборів і референдуму. Демократичні, вільні та періодичні вибори до органів державної влади, органи місцевого самоврядування, а також референдум є вищим безпосереднім вираженням влади що належить народу. Державою гарантуються вільне волевиявлення громадян України на виборах і референдумі, захист демократичних принципів і норм виборчого права та права на участь у референдумі.

До суб'єктів державного виборчого контролю слід віднести систему виборчих комісій різного рівня: Центральну виборчу комісію України, територіальні виборчі комісії: окружні, районні (міські), дільничні.

Комісії в межах своєї компетенції незалежні від органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виборчі комісії України представляють собою струнку, гнучку систему, пристосовану до виборів органів влади різного рівня. Виборчі комісії формально є незалежними органами, що не входять ні в одну з трьох гілок влади і мають спеціальні функції, пов'язані з організацією виборів. За виборчими комісіями закріплена роль арбітра, незалежного і

неупередженого організатора конкурентної політичної боротьби, інституціоналізованої у формі виборчого процесу.

Питання про суб'єктну самостійність виборчих комісій є досить актуальною проблемою в сфері виборчого права. Правове становище виборчих комісій визначається закріпленням за ними статусу юридичних осіб, однак такий підхід є досить універсальним по відношенню до багатьох органів публічної влади в Україні. Необхідність такого статусу багато в чому обумовлена участю цих органів в цивільно-правових відносинах. Доктринальні спроби вчених знайти місце несистемним органам державної влади, до яких відносяться виборчі комісії, очолювані ЦВК України, не відрізняються різноманітністю оригінальних ідей.

У підсумку складається ситуація, коли при неможливості вмістити будь-які державні органи, засновані Конституцією, в рамки чинної системи поділу влади породжують бажання дослідників виділити додаткову галузеву гілку влади.

Юридичними особами є Центральна виборча комісія України і територіальні виборчі комісії. Всі виборчі комісії, що входять в закріплену законом систему, наділені певними владними повноваженнями і, отже, мають найважливішою ознакою будь-якого державного органу. Однак існує позиція, згідно з якою територіальні виборчі комісії нижчого ланки є громадськими органами. Адже зазначені виборчі комісії функціонують на непостійній основі і складаються з громадян, які не є державними службовцями. Слід сказати, що ЦВК України прямо названа державними органами законом. У визначенні статусу територіальних виборчих комісій, сам факт об'єднання виборчих комісій в систему провокує розгляд всіх комісій які мають єдиний – або державний, або недержавний – статус. Всі виборчі комісії мають ознаки державних, але наділені не характерною для будь-яких інших державних органів специфікою. Зазначена система виборчих комісій функціонує на принципах суворої співвідпорядкованості і розподілу повноважень, однак, тільки при проведенні виборів державного рівня. Субординація відносин виборчих комісій під час проведення виборів регіонального рівня визначається

на основі нормативних актів.

Законодавство встановлює внутрішньовідомчий виборчий контроль вищого виборчого органу у вигляді перевірки законності діяльності підпорядкованих виборчих комісій лише в стосунках, пов'язаних з проведенням виборів відповідного рівня що є функціональним підпорядкуванням.

Внутрішньовідомчий контроль Центральної виборчої комісії стосовно нижчестоящим комісіям при проведенні регіональних виборів можна охарактеризувати як функціональний.

Найбільшими контрольними повноваженнями функціонального внутрішньовідомчого характеру при здійсненні державного виборчого контролю володіє Центральна виборча комісія України. Зокрема, до таких слід віднести: розгляд скарг (заяв) на рішення і дії (бездіяльність) нижчестоящих комісій і прийняття по ним мотивованих рішень; контроль за цільовим використанням і розподілом виділених з бюджету коштів на фінансове забезпечення підготовки і проведення виборів та референдумів.

Центральна виборча комісія України, що діє на постійній основі, є центральним державним органом зі статусом юридичної особи, організуючим підготовку і проведення виборів, референдумів.

Контрольні питання

1. Теоретичні основи державної контрольної діяльності.
2. Система державного контролю в Україні: система видів, система організаційно-правових форм, система джерел правового регулювання.
3. Концепція розвитку державної контрольної діяльності.
4. Розкрийте систему державного контролю в Україні.
5. Які організаційно-правові форми використовують при здійсненні контролю?
6. Охарактеризуйте основні положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.

2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту персональних даних: Закон України від 13.05.2014 № 1262- VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 27. – Ст. 914.
4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
5. Про основи національної безпеки України: Верховна Рада України, Закон України від 19.06.2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1443.
6. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 № 266/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 1. – Стор. 2. – Ст. 1220
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 №2939-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868. Про утворення Державної аудиторської служби України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/868-2015-%D0%BF>
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 «Про затвердження Положення Про Державну фіскальну службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/868-2015-%D0%BF>

Додаткова література

1. Бортник Н.П. Нормативно-правове регулювання доставлення громадян у поліцію: теоретичні аспекти / Н.П. Бортник, С.С. Єсімов, В.А. Крижановська // Адміністративне право і процес, 2016. – № 1 (15). – С. 83-96.
2. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов; ред.: О.Ф. Андрійко. – К.: НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2011. – 447 с.
3. Єсімов С.С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України / С.С. Єсімов // Вісник нац. ун-ту «Львівська політехніка»: Юридичні науки, 2015. – № 813. – С. 48–53.
4. Єсімов С.С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади / С.С. Єсімов // Наук. вісник ЛьвДУВС. Серія юридична, 2015. – № 1. – С. 173-184.
5. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України : навч.-практ. посіб. / М.В. Ковалів. – Львів: ЛьвДУВС, 2010. – 340 с.
6. Кохан С.О. Концепція контролю: науковий ракурс / С.О. Кохан. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/kohan.pdf
7. Кравчук В.М. Характеристика концептуальних підходів щодо сутності контрольної влади / В.М. Кравчук // Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту, серія право, 2015. – Вип. 30. – Том 1. – С. 33-34.
8. Ліпкан В.А. Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права / В.А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право, 2010. – № 8. – С. 7-10.
9. Никитченко Н.В. Державний контроль як складова забезпечення господарського правопорядку: проблеми теорії і практики / Н.В. Никитченко. – Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2014. – 342 с.

РОЗДІЛ 4

НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

4.1. Функції правоохоронних органів України

Згідно з положеннями ст. 8 Конституції України визнається і діє принцип верховенства права, проголошується верховенство Конституції України, якій мають відповідати й прийматися на її основі закони та інші нормативно-правові акти, і гарантується можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, відповідно до статті 19 правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Міжнародно-правові акти, що ратифіковані Україною містять правові приписи, які закріплюють міжнародні стандарти здійснення правоохоронної діяльності. До них слід віднести: Конвенція про захист прав людини та основних свобод (04.11.1950), Статут Організації Об'єднаних Націй (26.06.1945), Протокол № 6 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань (09.12.2002), Статут 125 Міжнародної організації кримінальної поліції Інтерполу (13.06.1956), Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» (05.10.2005) та ін.

Міжнародно-правові акти є одним з найважливішим засобів розширення міжнародного співробітництва правоохоронних органів та координації спільних зусиль з питань боротьби зі злочинністю. Система міжнародно-правових актів покликана створити належні умови для ефективного співробітництва

правоохоронних органів країн світу, тому потребує обов'язкового впровадження до національного законодавства для забезпечення ефективного механізму боротьби з різними проявами порушення закону та максимальним викоріненням злочинності на транснаціональному рівні.

Співпраця проявляється в обміні матеріалами та інформацією науково-технічного, юридичного характеру, досвідом в організації та змісті процесів навчання та підвищення кваліфікації, залученням іноземних викладачів у навчально-виховний процес. Вплив міжнародних норм на внутрішнє законодавство можливий через пряме застосування міжнародних актів після їх ратифікації законодавчим органом (включення міжнародних норм у тексти законів) або ж шляхом реалізації положень ратифікованих або нератифікованих актів за допомогою внутрішнього законодавства.

Законодавчими актами, що здійснюють правове регулювання діяльності правоохоронних органів і мають вищу юридичну силу, відповідають нормам Конституції України, а також міжнародно-правовим актам є: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закони України: «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Службу безпеки України», «Про розвідувальні органи України», «Про Державну виконавчу службу» та ін.

До підзаконних нормативно-правових актів з питань правового регулювання діяльності правоохоронних органів слід віднести:

1) Укази Президента України, зокрема, «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України», «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією», «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» та ін.;

2) постанови Кабінету Міністрів України, зокрема, «Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України», «Про Державну

фіскальну службу України», «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» та ін.

При цьому, відомчими правовими актами уточнюється та вдосконалюється організаційно-правовий статус й повноваження правоохоронних органів. Правовими актами правоохоронних органів є накази, положення, статuti, посадові інструкції, інструкції з діловодства, правила внутрішнього трудового розпорядку, правила обліку нормативно-правових актів тощо. Наведене дає підстави для висновку про те, що нормативно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів здійснюється правовими актами різної юридичної сили. Крім того, існує значна кількість нормативно-правових та підзаконних актів, які регулюють діяльність органів, які не відносяться до правоохоронних органів, однак встановлюють повноваження структурних підрозділів, що входять до їх складу та виконують правоохоронну функцію. Правовий статус працівників правоохоронних органів визначається передусім комплексом прав, наданих їм законодавством України для ефективного виконання покладених на них завдань.

Порівняльний аналіз прав службових осіб правоохоронних та деяких інших органів, які здійснюють правоохоронні функції дозволяє зробити висновок, що ці права суттєво відрізняються. З приводу поняття повноважень у науці існує багато оригінальних думок. Одним із визначень поняття повноважень є сукупність прав і обов'язків державного органу або посадової особи.

З приводу цього О. Петришин зазначає, що автори до змісту поняття включають суб'єктивне право і юридичну відповідальність. Разом з тим, не наводять відмінностей між суб'єктивним правом і юридичною відповідальністю громадянина, з однієї сторони, і представника влади, з іншої. Як наслідок, такий підхід унеможливорює дослідження поняття повноважень правоохоронного органу.

На противагу такій позиції О. Петришин пропонує розглядати

повноваження як вид і міру службової поведінки, своєрідну обов'язковість права, спрямовану на виконання функцій та компетенції державного органу. Таке визначення повноважень можна використовувати за умови, що воно не буде ототожнюватись з іншими поняттями, такими як: «суб'єктивне право», «юридичний обов'язок» і має службовий право зобов'язуючий характер діяльності службовців.

Звертаючись до законодавчої бази з метою визначення кола повноважень органів, які виконують правоохоронну функцію, на думку П. Хамули, інколи важко прослідкувати тенденцію законодавця щодо їх формулювання. В одних випадках при наділенні повноваженнями акцентується увага на правах, в інших – на обов'язках. Однак незмінним є зв'язок держави в особі правоохоронних органів та суспільства в особі громадянина щодо несення взаємної відповідальності.

З однієї сторони держава зобов'язується гарантувати права і свободи людини і громадянина, залишаючи за собою право вимагати від громадян правомірної поведінки, а з іншої громадяни вправі вимагати від держави реального забезпечення прав і свобод, їх захисту, поновлення, притягнення до відповідальності винних осіб, оскарження неправомірної поведінки представників правоохоронних органів, виплати компенсації за неправомірну поведінку стосовно них.

Баланс таких взаємних зобов'язань забезпечує дотримання конституційних засад щодо визнання людини її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та забезпечення їх захисту державою. Тлумачення повноважень як виду і міри службової поведінки неодмінно спонукає до використання таких термінів як «забезпечення», «запобігання», «виявлення», «захист», та інші. Зокрема, повноваження розвідувальних органів України визначені у ст. 4 Закону України «Про розвідувальні органи України», завдання поліції визначено Законі України «Про Національну поліцію», компетенція органів охорони державного кордону визначена у п. 5 Положення «Про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України» тощо.

Втім, перелік цих повноважень не є вичерпним і законодавець наділяє правоохоронні органи певною самостійністю щодо можливості здійснення інших повноважень, передбачених законом. До таких повноважень можна віднести: проведення розгляду і аналізу звернень громадян, представників підприємств, установ, організацій щодо діяльності правоохоронних органів; надання методичної допомоги у вигляді рекомендацій, консультацій працівникам правоохоронних органів; організацію обміну передовим досвідом під час конференцій, семінарів, диспутів, круглих столів, опитування тощо; пошук ефективних форм навчання кадрів з метою вдосконалення кадрового забезпечення діяльності правоохоронних органів та ін.

Працівникам усіх правоохоронних органів надане право пред'являти обов'язкові вимоги щодо припинення правопорушень, входити у приміщення, на земельні ділянки тощо, мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, безперешкодно та безкоштовно одержувати їх або вилучати примусово. Лише іноді ці права обмежуються певними умовами. Право вимагати від повноважних осіб проведення перевірок, ревізій, інвентаризацій надається лише суддям, працівникам органів прокуратури, поліції, податкової міліції, а право вимагати виділення спеціалістів для проведення перевірок – тільки суддям і працівникам органів прокуратури.

Звичайно, такі права не були б зайвими і для працівників деяких інших правоохоронних органів. Працівники СБУ, митних органів не мають права вимагати для перевірки документи, що посвідчують особу та надають права; працівники СБУ, Управління державної охорони (далі – УДО) не мають права викликати службових осіб і громадян, вимагати від них пояснень. Тільки керівники органів прокуратури мають право невідкладного прийому посадовими особами інших державних органів, підприємств, установ, і організацій. Право виявляти осіб, які підлягають профілактичному впливу, і виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки надане лише органам прокуратури, поліції, податкової міліції, Військової служби правопорядку у Збройних силах України. Здійснювати

конфіденційне співробітництво з громадянами мають право усі працівники СБУ, навіть за змістом закону – ті, які не беруть участь в оперативно-розшуковій діяльності. Відповідні посадові особи СБУ та УДО мають також право на час виконання певних завдань, – знову ж, як випливає із закону, направляти працівників для роботи на штатних посадах в інших установах, підприємствах, організаціях.

Право використовувати форму одягу та документи, які зашифровують особу чи відомчу належність працівників і транспортних засобів, надається лише працівникам УДО. Ніхто, крім останніх, а також працівників Державної прикордонної служби не має права вимагати від громадян залишатися у певних місцях. Доставляти осіб в органи поліції законом прямо надано право лише працівникам органів охорони навколишнього середовища, а працівники органів прокуратури, поліції, Управління державної охорони, Державної прикордонної служби, митних органів, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України мають право затримувати певні категорії осіб. Працівники інших державних органів, які здійснюють правоохоронні функції подібних прав не мають.

Права носити та застосовувати спеціальні засоби позбавлені працівники органів прокуратури. Застосовувати фізичну силу до правопорушників мають право тільки працівники військової служби правопорядку у Збройних Силах України, поліції і податкової міліції, а працівники СБУ, УДО, Державної прикордонної служби такого права не мають. Крім того, працівники Державної прикордонної служби, маючи право носити і застосовувати вогнепальну зброю, не мають права зберігати її, тобто виходить, повинні постійно носити її при собі, а прокурори і слідчі прокуратури, а також працівники служби охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інспектори спеціальних підрозділів органів, що здійснюють охорону тваринного світу за законом мають право тільки на носіння вогнепальної зброї, а про її зберігання і застосування ними мова у законі не йде.

Як зазначає П. Хамула, одним із елементів статусу правоохоронних

органів є особливі права, надані державою правоохоронцям. Аналізуючи закони про статус окремих правоохоронних органів бачимо, що незважаючи на спільні завдання вказаних органів пільги все ж таки вони мають різні. Так, права безкоштовно користуватися всіма видами транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі) позбавлені працівники управління державної охорони, митної служби. Бронювання місця у готелях і на всіх видах транспорту під час відрядження мають право тільки працівники суду і прокуратури, а право позачергового придбання проїзних документів – тільки працівники суду, прокуратури, поліції, СБУ, УДО і податкової міліції. Тільки працівникам поліції, податкової міліції, СБУ і Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (далі ВСП ЗС України) надано право безкоштовно користуватися попутним транспортом. Працівники поліції, СБУ, УДО, ВСП ЗС України і податкової міліції, згідно з законом, забезпечуються квитками на проїзд незалежно від наявності місць. Щодо працівників інших правоохоронних органів закон подібних положень не передбачає.

Право безкоштовно користуватися засобами масової інформації надано тільки працівникам поліції і податкової міліції, а право матеріально і морально заохочувати громадян, які подають допомогу в охороні правопорядку та боротьби із злочинністю, – тільки працівникам поліції, Служби безпеки і податкових органів. Говорячи про статус правоохоронних органів у законодавстві України, слід згадати про гарантії здійснення правоохоронної діяльності. Такі гарантії передбачені у спеціальних законах і по своїй суті є невід’ємною складовою системи конституційних норм.

Державні гарантії правоохоронної діяльності стосуються як можливості здійснення, так і правомірності діяльності. Працівники поліції, прокуратури, Служби безпеки, податкових органів та судді не можуть входити до політичних партій, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Працівники поліції не можуть брати участь у страйках. Під час здійснення правоохоронної

діяльності забороняється передавати та розголошувати відомості, що можуть зашкодити слідству, інтересам людини, безпеці України.

Законодавство проголошує обов'язковість виконання вимог прокурора, в тому числі при проведенні слідчими досудового розслідування кримінальних правопорушень, право невідкладного прийому прокурорів керівниками органів державної влади. Крім того, держава забезпечує фінансування діяльності правоохоронних органів. Для потреб правоохоронної діяльності при плануванні та затвердженні бюджету кошти виділяються щорічно.

Слід згадати про таку гарантію здійснення правоохоронної діяльності як відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду. Їй присвячено окремий закон із однойменною назвою. Крім того, держава надає гарантії захисту осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень, які закріплені в окремому Законі України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

У свою чергу службові особи органів, що здійснюють правоохоронну діяльність також перебувають під захистом держави. Такі гарантії окрім спеціальних законів, закріплені у Конституції України, Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», Кримінальному та Кримінальному процесуальному кодексах України, Кодексі України про адміністративні правопорушення. Зокрема, у кримінальному законодавстві встановлено підвищену відповідальність за вчинення опору, втручання, погрозу або насильство стосовно правоохоронця, умисне знищення або пошкодження належного йому майна, посягання на його життя. Як окрему категорію злочинів проти правосуддя виділяють погрозу або насильство щодо судді, умисне знищення або пошкодження його майна, а також посягання на життя судді у зв'язку із здійсненням професійної діяльності.

Додатковою гарантією захисту правоохоронців є те, що їх близькі родичі також перебувають під захистом кримінального закону. Очевидно, що передбачаючи окрему кримінальну відповідальність за посягання на працівників правоохоронних органів у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, законодавець мав на меті створити більш безпечні умови діяльності саме тих уповноважених органів держави, які протидіють правопорушенням.

Саме така діяльність викликає на себе посягання, при цьому на небезпеку наражається не лише виконання службових обов'язків, а й особисті та майнові цінності правоохоронців. Виходячи із рівності громадян перед законом, їх захист повинен бути однаковим. Але ж виконання службових обов'язків працівниками правоохоронних органів, як свідчить практика, викликає протидію. Працівники правоохоронних органів перебувають у більш небезпечних умовах, ніж інші громадяни. Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що їх життя та здоров'я повинні захищатись більш посилено, бо такий захист – це своєрідний елемент техніки безпеки, вважає В. Осадчий.

Надання гарантій і пільг, а також перебування правоохоронців під протекцією держави сприяє авторитету правоохоронних органів, забезпеченню належного виконання ними своїх обов'язків, і як результат забезпечуватиме правопорядок у суспільстві. Якщо у випадку проведення аналізу прав та свобод правоохоронних органів встановлено відмінності, то говорячи про обов'язки з упевненістю наперед можливо стверджувати про їх спільність.

Характеризуючи в цілому конституційний сенс і значення органів, які здійснюють правоохоронну функцію, слід зазначити, що саме на них державою покладено обов'язок захищати права інших учасників правових відносин. Відповідно до вимог Конституції України правоохоронні органи зобов'язані охороняти права людини. Одночасно, правоохоронні органи Основним законом зобов'язано забезпечувати державну безпеку і захищати державний кордон.

Правоохоронні органи відіграють велике значення для держави – вони є своєрідними механізмами самозбереження держави та її само підтримки, однак не є самоціллю держави. Процес реалізації цього обов'язку є суттю їх

діяльності. З самого початку підтримання правопорядку та припинення правопорушень державою покладено на правоохоронні органи, для яких така діяльність є обов'язковою і беззаперечною та полягає у невідкладному та адекватному реагуванні на факти невиконання або неналежного виконання вимог правових норм з боку юридичних чи фізичних осіб.

Для детальнішого розкриття обов'язків правоохоронних органів П. Хамула пропонує звернутися до їх завдань. Адже обов'язки органів правоохорони є невід'ємним елементом їхньої компетенції, яка впливає із завдань правоохоронної діяльності. Шляхом аналізу статусних законів про правоохоронні органи окреслимо їх основні обов'язки. Зокрема основними завданням поліції є забезпечення особистої безпеки громадян, захист прав і свобод, їх законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Обов'язком органів прокуратури є захист від неправомірних посягань: закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів громадського самоврядування. На СБУ покладається у межах визначеної Законом України «Про Службу безпеки України» 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.

Посадові особи органів фіскальної служби повинні дотримуватися норм законодавства та діяти виключно у відповідності з законами України, іншими

нормативними актами; не допускати порушень прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій; коректно та уважно ставитися до платників податків, їх представників та інших учасників відносин, що виникають під час реалізації норм законів, не принижувати їх честі та гідності; не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, що одержується, використовується, зберігається під час реалізації функцій, покладених на контролюючі органи; надавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування на їх письмовий запит відкриту податкову інформацію в порядку, встановленому законом.

Як вказує П. Хамула, навіть короткий аналіз основних законів, які регулюють правоохоронну діяльність, надає можливість зробити висновок про спільність обов'язків органів правоохорони та їх спрямованість на захист громадян та держави. Єдиною відмінністю, яка розмежовує поле діяльності правоохоронних органів є встановлена законом компетенція, у межах якої останні виконують свої функції.

М. Хавронюк з цього приводу зазначає, що завданням кожного правоохоронного органу має бути забезпечення порядку в певній (відносно вузькій) сфері суспільних відносин – з тим, щоб їхні повноваження не перетинались і вони керувались принципом спеціалізації, який дає змогу їхнім співробітникам досягти справжнього професіоналізму. Колектив авторів підручника «Судові та правоохоронні органи України» виокремлює п'ять базових обов'язків правоохоронних органів:

- 1) збереження (охорона) існуючого конституційного ладу;
- 2) захист конституційних прав і свобод громадян;
- 3) захист правомірних інтересів вітчизняного товаровиробника;
- 4) цілеспрямований розвиток систем судової та правоохоронної діяльності, зокрема поліпшення їх кількісних та якісних показників;
- 5) боротьба із злочинністю.

Обов'язки правоохоронних органів спрямовані на зміцнення законності і правопорядку, запобігання злочинів та інших правопорушень.

Боротьба із злочинністю безперечно є важливим напрямом правоохоронної діяльності, однак виділення його як основного, напевно, є недоцільним, оскільки він поглинається охороною та захистом людини та держави. Поряд з тим, вищевказані автори слушно зауважують, що поняття боротьби із злочинністю є оціночним, а тому може трактуватись і як гасло (ідея, теза), яке використовується в політичних цілях. Тому крізь призму концепції правової держави П. Хамула виділяє такі основні обов'язки правоохоронних органів:

1) охорона і захист прав і свобод людини: її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки;

2) охорона і захист прав та законних інтересів колективних формувань (державних, громадських, кооперативних підприємств, установ, організацій);

3) охорона і захист встановленого Конституцією державного і суспільного ладу, територіальної цілісності України, забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства.

Правоохоронна функція держави, яка виконується уповноваженими на те органами держави і не тільки правоохоронними, в більшій чи меншій мірі розподілена між ними, інколи їх обов'язки та компетенція перемешуються. Серед державних органів правоохоронні мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності. Юрисдикція правоохоронних органів полягає в повноваженнях, які надано державою та які встановлюють обсяг їхньої компетенції, способи розгляду й прийняття рішень, порядок їх оскарження. Кожен із органів, на які покладено виконання правоохоронної функції, виконує свої обов'язки в межах наданої компетенції.

Обов'язки кожного суб'єкта правоохоронної діяльності адекватні предмету його професійних завдань. Тому виконання обов'язків одного органу не може покладатись чи делегуватись іншому. У своїй сукупності дії суб'єктів правоохоронної діяльності виховують громадян у дусі точного та неухильного виконання Конституції і законів України, відповідального ставлення до виконання державного та громадського обов'язку, поваги до прав, інтересів та свобод інших громадян. Як вважає А. Подоляка, відновлення порушеного права

– головне завдання правоохоронних органів. Це система правомірних дій, до яких примушують фізичну або юридичну особу, що зумовила збитки або інші негативні наслідки, щодо їх відшкодування. Законодавством передбачено порядок відшкодування моральної або матеріальної шкоди, закріплено компенсаційні виплати за неправомірні дії правоохоронних органів. Неможна ставити на другий план такий обов'язок правоохоронних органів як запобігання та профілактика злочинів. Адже правоохоронна діяльність зводиться не тільки до вчинення дій, після вчинення злочину або його виявлення чи отримання повідомлення про нього від інших осіб.

Значна частина зусиль правоохоронців спрямовується на попередження вчинення злочину. Розуміючи важливість завдання діяти на упередження, законодавець не тільки закріплює їх у нормативно-правових актах, встановлюючи методи, способи, засоби та порядок такої діяльності. Більше того, ставлячи на перше місце правопорядок у суспільстві, держава допускає в спеціально передбачених випадках втручання у приватне життя громадян задля запобігання та розкриття злочинної діяльності, з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави, що підтверджується нормами Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінальним процесуальним кодексом України тощо.

Щодо профілактики злочинності то нею зобов'язані займатись не лише правоохоронні по своїй суті діяльності органи, а й інші органи державної влади та місцевого самоврядування.

У широкому розумінні профілактика є синонімом попередження. У вузькому ж сенсі слова, профілактикою вважаються заходи, спрямовані на виявлення та ліквідацію причин та умов конкретних злочинних діянь, а також на встановлення осіб, потенційно здатних вчинити злочин, з метою здійснення спрямованого попереджувального впливу. Така діяльність є одним з етапів комплексного попередження злочинності. Правоохоронні органи у своїй діяльності зобов'язані спрямовувати зусилля поряд з іншим на запобігання

виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків.

Правоохоронні органи є суб'єктами публічного права, відповідно охорона прав фізичної чи юридичної особи здійснюється шляхом застосування публічно встановлених процедур. Як важіль впливу на стан законності у державі, правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності.

Правоохоронна діяльність, яку здійснюють правоохоронні органи, визначається обов'язками, покладеними на них державою. Такі обов'язки правоохоронних органів віддзеркалюють повсякденні вимоги держави у сфері правоохорони, вони є об'єктивною потребою розвитку держави й суспільства та спрямовані на забезпечення правопорядку. В ході правоохоронної діяльності, органи, які її здійснюють, виконують один спільний обов'язок. Такий обов'язок можна сформулювати як діяльність, спрямовану на запобігання правопорушенням, забезпечення дотримання прав та свобод, та їх відновлення у разі допущення порушення.

На думку П. Хамули можна зробити висновок, що статус правоохоронних органів визначає обсяг виконуваних ними функцій у сфері правоохорони. Незалежно від форми державного правління, державного устрою чи режиму, держава виконує низку важливих функцій, серед них – правоохоронна, які за своєю сутністю є необхідними для всього суспільства, входять у сферу публічних інтересів всіх членів суспільства.

Тенденції демократизації сучасного суспільства, наявні зміни у функціонуванні правоохоронної системи у правовій, політичній, економічній та соціальних сферах, проведення адміністративної реформи, європейської інтеграційні процеси, зміни чинного законодавства з питань вдосконалення механізму захисту прав і свобод людини і громадянина потребують визначення і вдосконалення процесу реалізації правоохоронної функції держави відповідними органами. Вченими досліджувалася проблематика

співвідношення правових категорій «функція» та «повноваження», то за прийнятими в науці підходами функції органу є більш загальним явищем, ніж його повноваження, і реалізуються вони шляхом здійснення повноважень. У найзагальнішому вигляді поняття «функція» визначається як роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно потреб суспільної системи.

У науковій літературі вказане поняття використовується як назва або характеристика напрямку діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь. Функції окремого органу держави вказують на соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави. У сучасній юридичній науці переважаючим є підхід, відповідно до якого функціями органів державної влади є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожний державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави. У науковій літературі висловлено різні судження з проблем співвідношення функцій з компетенцією органів державної влади. При всьому розмаїтті підходів до вирішення даної проблеми, майже всі дослідники єдині в тому, що функції та компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісному зв'язку між собою.

Оскільки функція органу державної влади визначає головний напрям його діяльності, то дане дослідження спрямоване на доведення твердження про те, що правоохоронна функція за своєю сутністю визначає діяльність правоохоронної системи в цілому. Якісна реалізація правоохоронної функції держави безпосередньо залежить від вирішення конкретних завдань правоохоронними органами, за якими закріплюються певні потенційні можливості, що окреслюються у праві через вид і міру можливої й належної владної поведінки (повноваження), сферу її застосування (предметну підвідомчість) та територію дії (територіальну підвідомчість). Поряд з тим,

особливістю правоохоронної функції держави є те, що вона невід'ємно пов'язана із реалізацією охоронної функції права.

Охоронна функція права втілюється у суспільних відносинах шляхом дотримання та виконання правових вимог, виконання певних правових ролей, поділ повноважень у процесі взаємовідносин громадян та публічних інституцій з приводу реалізації правових вимог, виконання дозволів і заборон. Значний внесок у розроблення загальнотеоретичних засад теорії функцій права, визначення особливостей охоронної функції права та її законодавчого забезпечення здійснили такі науковці як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Є. Бурлай, В. Гончаренко, І. Гриценко, П. Діхтієвський, В. Ковальський, В. Колпаков, І. Котюк, Р. Мельник, М. Панов, О. Петришин, Т. Пікуля, В. Погорілко, А. Подоляка, Ю. Тодика, П. Хамула, М. Цвік та ін. Значення функцій права можливо визначити за допомогою їх сутнісних ознак, включаючи мету, завдання, зміст інститутів і норм права, меж впливу тощо. Функції права мають бути каталізатором розвитку правової державності, проявом соціальної сутності і стратегічного розвитку держави у демократичному напрямку.

4.2. Нормативно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів України

Реалізація функцій права здійснюється у поширених сталих відносинах, що пов'язані з правовими реаліями. Аналіз фундаментальних праць вчених з питань з'ясування основних, внутрішніх і зовнішніх, рис функцій права дає підстави для виокремлення їх наступних характерних ознак:

- 1) соціально-політичних, нормативний фактор суспільства, держави, соціуму;
- 2) ціннісно-орієнтований, інформативний та владний напрями дії, механізми регулювання соціальних та правовідносин;
- 3) вплив на суспільні відносини, забезпечення динамічного розвитку правового забезпечення суспільства;

4) скоординований вплив на різні об'єкти, відносини, цінності та ін.

Розглядаючи нормативно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів України, як вважає П. Хамула, необхідно звернути увагу й на проблематику реалізації функцій права.

По-перше, вони пов'язані з державним забезпеченням, функціонуванням держави, її уповноважених органів. Йдеться про такі властивості функцій права як обов'язковість, публічність, цілеспрямованість, що характеризують певні функції. По-друге, ці функції мають подвійну залежність, як від держави, так і від системи права. І це з тих причин, що стабільність, координація та субординація впливу права, чітка структура інститутів права залежить від органів державної влади. Підтвердження висловленої позиції знаходимо у наступному. У функціях держави виражається її сутність – найбільш глибинне і усталене в ній. Відображення у функціях держави її соціального призначення означає, що вони є засобом задоволення різноманітних суспільних інтересів. Перед кожною державою незалежно від історичного етапу її розвитку завжди стоїть одне з основних завдань: забезпечення свободи, безпеки і власності (правова функція). Призначенням права є регулювання й охорона суспільних відносин.

Охоронна функція права – це обумовлений соціальним призначенням напрям правового впливу, націлений на охорону загальнозначущих, найважливіших суспільних відносин, їх недоторканість. Охоронну функцію права реалізує охоронна (правоохоронна) діяльність держави. Якщо охоронна функція права пов'язана з охороною існуючих суспільних відносин, то охоронна діяльність держави націлена на охорону самого права, тому що без такої охорони право не здатне ефективно функціонувати. Отже, право охороняє суспільні відносини і саме цим утворює юридичні підстави для правоохоронної діяльності держави функціонування її правоохоронної системи.

Такий підхід підтверджується і положеннями Конституції України, згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є

обов'язком держави. Визначення правоохоронної функції, так само як і вирішення питання про поняття правоохоронного органу залишається заплутаним, та однозначного вирішення на даний час немає. Це пов'язано, перш за все, з відсутністю законодавчо закріплених термінів правоохоронний орган та правоохоронна функція. В. Московець вважає, що функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів.

Функції держави – це основні напрямки її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів. Функції ж окремого державного органу визначаються соціальним призначенням цього окремого органу як особливої частини механізму держави і знаходять своє вираження і конкретизацію в компетенції державних органів, закріплених за кожним органом в правах та обов'язках. Реалізація правоохоронної функції держави покладена на компетентні органи, які наділені спеціальними повноваженнями, тому у своїй сукупності діяльність правоохоронних органів віддзеркалює правоохоронну функцію держави.

Комплексне виконання правоохоронної функції в державі здійснюється завдяки впорядкованим діям уповноважених органів з виявлення або розслідування правопорушень, відновлення порушених прав, захисту правопорядку, наглядом за додержанням законності, активною і цілеспрямованою взаємодією.

Законом України «Про прокуратуру» передбачено, що на прокуратуру України покладено наступні функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 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.

З метою виконання даних функцій прокуратура здійснює міжнародне

співробітництво. Перелік цих функцій є вичерпний і на прокуратуру не можуть покладені додаткові функції, що не передбачені Конституцією України. Поряд з тим, Конституцією України передбачено також і функцію нагляду за дотриманням законів органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Згідно з Законом України «Про Національну поліцію» поліція виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

У положеннях Закону України «Про Службу безпеки України» функції вказаного органу не визначено, хоча з огляду на покладені завдання СБУ, передбачені статтею 2 Закону до функцій СБУ можливо віднести кримінальну процесуальну, оперативно-розшукову та профілактичну.

Положеннями цих законодавчих актів передбачено досить широкий перелік функцій державних органів направлений на дотримання вимог закону у різних галузях права та задоволення суспільних інтересів. Однак, наведені вище законодавчі положення не дають достатніх підстав для того, щоб дати чітке визначення поняття правоохоронна функція держави. Слід погодитись з думкою М. Мельника та М. Хавронюка про необхідність класифікації правоохоронних функцій на головні та другорядні.

До головних правоохоронних функцій відносяться ті, які пов'язані із боротьбою з правопорушеннями: профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); захисну (захисту життя, здоров'я, прав, свобод, та законних інтересів фізичних осіб); охоронну (охорони громадського порядку, громадської безпеки та власності); ресоціалізаційну (функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх (ювенальна юстиція), служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); оперативно-розшукову; розслідування злочинів; судового розгляду справ; розгляду справ про адміністративні правопорушення; розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські

правопорушення; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів досудового розслідування та прокурорів.

До другорядних та допоміжних правоохоронних функцій слід віднести такі: контрольна (наглядова); дозвільна (надання дозволів на здійснення певної діяльності); право роз'яснювальна; аналітична або методична; інформаційна; нормотворча; координаційна.

Цікаву, певною мірою об'єднуючу класифікацію ознак правоохоронних органів на основі аналізу чинного законодавства запропонували М. Мельник і М. Хавронюк, які виділяють: профілактичну; специфічно організаційну, правову, кадрову, матеріально-технічну, військову і тилову, фінансову, інформаційну, наукову та іншого забезпечення; ознака спеціальних вимог щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо; специфічні права, що пов'язані з ефективністю виконання своїх обов'язків працівниками правоохоронних органів, а також встановлення законом пільг, що спрямовані на компенсацію додаткових навантажень та правовим захистом.

На думку О. Захарової, В. Карабань та В. Ковальського правоохоронна функція полягає у забезпеченні конституційного порядку, національної безпеки; вона зумовлює стан законності, актуалізує охорону конституційних прав людини і громадянина та відновлення порушених неправомірним чином цих прав. Деякі науковці вважають, що реалізація державою правоохоронної функції пов'язується із забезпеченням громадського порядку, до якого 146 входить ряд пов'язаних між собою завдань.

М. Рейсман виділяє сім окремих цільових програм реалізації правоохоронної функції:

- 1) запобігання окремим порушенням громадського порядку, які можуть статися;
- 2) припинення поточних порушень громадського порядку;
- 3) стримування в цілому потенційних порушень громадського порядку в майбутньому;

- 4) відновлення громадського порядку після того, як він був порушений;
- 5) коригування поведінки, яка породжує порушення громадського порядку;
- 6) реабілітація потерпілих, після порушення громадського порядку;
- 7) відновлення в більш широкому соціальному сенсі з метою усунення умов, які можуть викликати порушення громадського порядку.

На противагу вказаному І. Горшеньова, цілком обґрунтовано, правоохоронну функцію держави не обмежує охороною громадського порядку, а розглядає як комплексний напрямок її діяльності. У правоохоронній функції пропонується виділити такі напрямки: охорону конституційного (державного) ладу; охорону прав і свобод людини; охорону громадського порядку; охорону природних ресурсів і навколишнього природного середовища; боротьбу із злочинністю.

На думку І. Кріцака, правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів, у тому числі примусових, оснований на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних колективних та масових порушень законності і правопорядку.

В. Басай вважає, що правоохоронна функція не є однорідною, а включає в себе ряд функцій чи напрямів, кожен з яких має свої особливі завдання та реалізується властивими їм методами і способами. До таких, зокрема, відносять: конституційну юрисдикцію; правосуддя; організаційне забезпечення діяльності судів; прокурорський нагляд; досудове розслідування кримінальних проваджень; захист обвинуваченого і надання юридичної допомоги кожному, хто звертається за нею. Кожна із вказаних функцій націлена на досягнення певних результатів, характерних для певного напрямку правоохоронної діяльності.

У свою чергу, В. Цвік та О. Петришин серед внутрішніх функцій держави

виділяють функцію охорони прав і свобод людини і громадянина та функцію забезпечення режиму законності і правопорядку, яка у правовій державі трансформується у функцію забезпечення законності і правопорядку. В основі функції охорони прав і свобод людини і громадянина лежить принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю, невідчужуваності та непорушності її конституційних прав і свобод. Важливим напрямом діяльності держави із забезпечення основних прав і свобод є розширення змісту і характеру системи їх гарантій. Особливого значення набувають юридичні гарантії, які надають людині можливість самій використовувати та захищати свої права і свободи.

Як вважає А. Хамула, виконання функції захисту прав і свобод людини і громадянина здійснюється системою державних органів, серед яких особливо важлива роль належить органам правосуддя, внутрішніх справ, державної безпеки тощо. Функція забезпечення режиму законності і правопорядку спрямована на неухильне додержання і виконання нормативних приписів усіма учасниками суспільних відносин. Реалізація цієї функції переслідує мету створення належних умов для життєдіяльності громадян, суспільства в цілому, функціонування правової, політичної та інших систем.

Головними напрямками діяльності держави є вдосконалення роботи законодавця, поліпшення організації роботи правоохоронних органів, всебічне розгортання демократичних принципів і норм у діяльності державного апарату. На особливу увагу заслуговують заходи щодо підвищення правосвідомості як громадян, так і посадових осіб. Водночас, існує взаємозалежність цієї функції і ефективності політики держави, в тому числі щодо охорони суспільних відносин, відбувається перехід до нової правової регуляції даних відносин, завдяки чому посилюється взаємодія держави і суспільства. Вона визначає спрямованість держави до наближення (або відділення) до людини, спільнот, до забезпечення загально-соціальних і приватних інтересів, до певних державних пріоритетів, які з'являються в перехідний період і потребують не тільки впорядкування, а й усунення конфліктів, колізій, локалізації соціальних і

правових суперечностей. Вона втілюється, у тому числі, у політичних і правових документах національних програмах боротьби із злочинністю, корупцією, запобігання правопорушенням, а також у концепції судово-правових перетворень в українській державі; багато положень, що безпосередньо пов'язані з охоронною функцією, містяться в законах про діяльність прокуратури, поліції, служби безпеки, оперативно-розшукову діяльність тощо.

Відсутність однозначного підходу щодо правоохоронної функції держави зумовлена саме існуванням значної кількості підходів до розуміння її місця і ролі у складі внутрішніх функцій держави, та відсутності законодавчого визначення правоохоронного органу, правоохоронної діяльності та самої правоохоронної функції. З приводу цього А. Подоляка, зазначив, що єдине розуміння та правове визначення понять «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи» та «правоохоронна функція держави», які разом складають правоохоронну систему держави, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення, адже відсутність цього породжує нечіткість у розмежуванні компетенції та повноважень різних правоохоронних органів, дублювання їх функцій, паралелізм у завданнях та цілях діяльності й конфліктність у взаємовідносинах.

Як вказує П. Хамула, правоохоронна функція держави являє собою її діяльність в особі уповноважених на те органів спрямовану на забезпечення законності та охорони правопорядку, боротьби з правопорушеннями, охорону законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства й держави в цілому. Зміст правоохоронної функції держави полягає у гарантуванні та забезпеченні конституційного порядку, національної безпеки, охорони конституційних прав людини та громадянина, відновленні у разі порушення цих прав; установлює стан законності.

Досліджуючи проблематику функцій правоохоронних органів в контексті підвищення якості реалізації правоохоронної функції держави слід звернути увагу на підхід В. Тація. Вченим правоохоронна функція держави

охарактеризована саме як комплексний пріоритетним напрямком державної політики; її змістом є забезпечення охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу; правоохоронну функцію характеризує цілісність і внутрішня узгодженість, цілеспрямованість і стабільність. Вченим також звернуто увагу на принципи, що є основою правоохоронної функції держави.

До них слід віднести: верховенство права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина. Реалізація ж правоохоронної функції держави здійснюється у відповідних правових і організаційних формах за допомогою державно-владних методів переконання та примусу. Це, в свою чергу, потребує забезпечення матеріально-технічними, фінансовими та кадровими ресурсами. Під час реалізації правоохоронної функції держави необхідно враховувати рівень правової свідомості і культури громадян та безпосередніх її виконавців уповноважених на те державою, їх ставлення до способів втілення в життя охоронної функції права: репресії, покарання, обвинувального ухилу, системи захисту.

На етапі реформування судових та правоохоронних органів на шляху до сучасного демократичного устрою спостерігається лібералізація засад права. Внесення змін у кримінальний, кримінальний процесуальний закон та закон про адміністративну відповідальність, які значно обмежили коло діянь, які є підставою для притягнення до відповідальності та втілили практично усі найкращі напрацювання кримінального провадження дещо послабили роль держави та державного примусу та одночасно повинні посилити цінності свободи та незалежності особи. З приводу протиставлення понять «свобода» та «примус» цікаву думку висловив відомий італійський юрист Б. Леоні.

Свобода і примус неодмінно пов'язані між собою, і коли люди ведуть мову про свободу, про це вони, можливо, занадто часто забувають. Сама по собі свобода у пересічній свідомості ніколи не передбачає примусу, і той примус, котрий пов'язаний зі свободою, – це виключно негативне примушення, тобто примушення єдина мета якого полягає в тому, щоб інші люди, у свою чергу

відмовились від примушення.

Свобода для людини є тією цінністю, заради якої вона бореться, щоб бути незалежною від примусу або бути залежною від закону. Однак, тут можна вести певну полеміку, оскільки не завжди політична влада у правових вимогах виражає волю більшості громадян, які в свою чергу чинять супротив таким догмам, захищаючи свою свободу, що породжує примус з боку держави, інколи невиправданий. Разом з тим, посилення ролі охоронної функції права в житті людини та суспільства та її реалізація, неможливе без самообмеження, механізмів жорсткого контролю влади.

Розвиток демократичних процесів у суспільстві, взаємодія влади та права вимагає від влади обмеження. Однак, в свою чергу державний примус громадян до правового порядку, громадянського миру та дотримання дисципліни у всіх галузях права сприяє втіленню в життя демократичних принципів. Натомість, порушення конституційно-правових засад правоохоронної діяльності, презумпції невинуватості, рівності перед законом і судом призведе до свавілля та беззаконня, втрати довіри до судових та правоохоронних органів, що недопустимо у демократичному суспільстві. У такому випадку відбуваються процеси, протилежні тим, що характерні для демократичного суспільства. Влада намагається підкорити правові інституції, запровадити державну регламентацію суспільного життя; відбувається деформація права, яка за певних політичних умов перетворює право на ущербну політичну систему.

Слід зазначити, вважає П. Хамула, що держава повинна нести відповідальність за підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів та створення якнайкращого клімату для реалізації правоохоронної функції. У порівняно нових демократичних умовах кожному виконавцю правоохоронної функції держави необхідна певна скерованість та координація діяльності, висока самоорганізація та принциповість. Тим паче, що на даний час у правовому житті держави відбуваються значні зміни.

Прийнятий Кримінальний процесуальний кодекс України та Закон України «Про прокуратуру» пропонує громадянам і службовим особам принципово

нових підходів щодо реалізації правоохоронної функції держави. Наявність та вдосконалення інституту відповідальності держави є запорукою становлення правової держави та одною з головних гарантій прав і свобод людини, закріплених у законодавстві.

Однак мова йде не про декларативні положення, не про відповідальність державних органів та їх службових осіб, а про взаємовідносини держави та особи. З цього приводу слід погодитись з В. Ковальським, який вважає, що держава встановлює механізм власної публічно-правової відповідальності, бере на себе обов'язок забезпечити можливість її реалізації, зробити її доступною для громадян. Це безумовно потрібно для послаблення тиску влади на суспільство і, водночас, для підвищення можливості контролю за діями влади, за рішеннями її органів та посадових осіб.

Проблема відповідальності держави перед собою – це проблема будування і розмежування відповідних правовідносин (конституційних, міжнародно-правових, адміністративно-правових, кримінально-правових тощо) в яких держава має виступати не тільки як процесуальний суб'єкт зі статусом особливої значущості, а відповідальною стороною в матеріальному сенсі. Це є правові відносини у цілому рівних сторін, у яких держава має ряд особливостей щодо свого статусу суб'єкта відповідальності. За короткий проміжок часу українське суспільство перестало сприймати діяльність суду та правоохоронних органів. Одними із головних тому причин є падіння авторитету влади, зниження правової моралі суспільства, довготривалі бюрократизовані судові процедури, фактична відсутність взаємодії між правоохоронними органами при розкритті злочину, затриманні підозрюваного та інших питаннях.

Крім того, захист державними органами тих верств населення, які спроможні захистити себе самі, тільки посилює негативну тенденцію до послаблення авторитету держави. Наведене підсилюється погіршенням якості судочинства, поширення практики «замовних» рішень. Правоохоронна функція держави незважаючи на те, що вона розподілена між різними інстанціями за своїм характером є інтегративною. Як вже зазначалось, демократична природа

державної влади спонукає її до забезпечення прав і охоронюваних законом інтересів громадян. Лише при умові, що права людини є найвищою цінністю можливо змінити форму стосунків між державою і людиною, яка склалась історично.

Як вважає В. Авер'янов, найперше завдання влади полягає у подоланні існуючої недооцінки ролі та місця держави у вирішенні проблем прав людини, яка традиційно обмежується переважно лише захистом порушених прав; має бути запроваджений такий правовий режим відносин між органами держави і громадянами, за яким кожному було б гарантоване як реальне додержання належних йому прав і свобод, так і надійний захист у разі їх порушення.

Завдяки формуванню системних підходів до вивчення проблем запобігання злочинності, розробок проблематики кримінального та кримінального процесуального права, криміналістики, судової статистики, судової медицини, судової бухгалтерії та інших наук, завданням яких є правове та правозастосовне, інформаційне та організаційно-профілактичне забезпечення протидії злочинності, має скластися певна інфраструктура державного контролю за злочинністю. Відповідно й ефект правоохоронної функції держави значно покращиться.

Разом з тим, обговорюючи ліберальні засади демократичного устрою, необхідно визнати, що продуктивність реалізації правоохоронної функції, яка заснована на примусі, у тому числі жорсткому обмеженні свободи особистості, тотальному посиленні заходів безпеки, є, звичайно, вищою порівняно з більш демократичними та гуманними засадами реалізації права.

Однак, така форма реалізації охоронної функції права призводить до збільшення чисельності засудженого населення держави, обмеження можливості захисту особистих прав і свобод та перетворення держави на каральну машину. Тому більш привабливо виглядає модель охорони права, заснована на демократичних засадах захисту прав і свобод.

Одним із шляхів вирішення проблеми маніпулювання законом у питаннях обмеження свободи людини є неухильне дотримання конституційних норм та

міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства.

У Преамбулі Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року передбачено, що ідеал вільної людської особи, яка користується громадянською і політичною свободою і свободою від страху та нужди, можна здійснити, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само, як і своїми громадянськими та політичними правами.

Беручи до уваги, що повноваження, предметна й територіальна підвідомчість складають поняття «компетенція», можна зробити висновок, що функції є напрямками реалізації (застосування) компетенції на шляху до поставленої перед органом мети. Разом з тим функції органу влади виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. При цьому основні напрямки діяльності правоохоронних органів є похідними від головних функцій держави, або, іншими словами, функції держави розподіляються між усіма органами в залежності від місця кожного з них у державному механізмі.

На основі вказаних теоретичних положень можна сформулювати поняття «функції правоохоронних органів». При його формулюванні важливо враховувати місце правоохоронних органів в системі органів влади відповідно до чинного законодавства. Функції правоохоронних органів – це напрямки реалізації їх компетенції.

Закріплені в законодавстві повноваження правоохоронних органів становлять систему їх функцій щодо забезпечення органів та інституцій виконавчої влади. Вказані функції варто класифікувати за рядом ознак. Для цього слід звернутися до теоретичних положень класифікації функцій органу влади. В юридичній літературі функції класифіковано на ряд видів залежно від критеріїв.

На думку П. Хамули, різноманітність класифікації функцій правоохоронних органів є наслідком акцентування різними авторами уваги на характері розв'язаних завдань, ступені їхньої важливості, тривалості здійснення управлінських дій, масштабності впливу органів державної влади, характері

об'єкту управління тощо. Основою класифікації функцій правоохоронних органів доцільно вважати наступні ознаки: цілі, завдання, досягнення яких слід забезпечити; ознаку організаційно-структурного підрозділу; стадії виконання самих функцій.

На противагу пропонованому підходу у юридичній літературі, Т. Пікуля підтримує так званий «лінійний» спосіб визначення функцій органів управління. Ним обґрунтовано існування таких функцій органів управління як збирання, обробка, аналіз інформації, передача її іншим органам, прогнозування, організація, регулювання, керівництво, координація, планування, стимулювання, контроль, облік. Крім того у науковій літературі обґрунтовано погляди щодо предметної класифікації функцій управління, виходячи з того, що будь-яка діяльність має свій предмет, спрямована на його створення, зміну тощо.

Вказаний підхід можна простежити у працях В. Авер'янова, К. Бельського та інших авторів. В. Авер'янов поділяє всі існуючі функції управління на групи, які спрямовані на забезпечення:

а) цілепокладаючою інформацією керованих об'єктів – функції прогнозування, планування тощо;

б) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення та ін.;

в) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та інше;

г) зусиль щодо первісного формування та наступного удосконалення керованих об'єктів в органічному поєднанні з такими самими заходами керівних суб'єктів – організаційне проектування, організаційний розвиток тощо.

Дослідження проблематики сутності правоохоронних функцій через призму їх реалізації дає підстави для виокремлення наступної системи функцій, що реалізуються уповноваженими на те органами державної влади з метою

забезпечення діяльності правоохоронної системи в цілому та якісного виконання ними свого функціонального призначення.

Ці функції полягають у: фінансовому забезпеченні; матеріально-технічному забезпеченні; інформаційному забезпеченні; професійно-кадровому забезпеченні; організаційному забезпеченні, в тому числі й організації розгляду звернень громадян; матеріальному та соціальному забезпеченні працівників правоохоронних органів. Функція організаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів або організаційна функція включає вивчення практики організації їх діяльності, розробку й реалізацію пропозицій щодо вдосконалення цієї роботи, організацію роботи щодо ведення статистики, діловодства, впровадження інформаційно-нормативного забезпечення правоохоронної діяльності, забезпечення правоохоронних органів технічними засобами фіксації проваджень та видатковим матеріалом до нього. Із вищеназваною функцією тісно пов'язана функція матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, що передбачає забезпечення належних умов діяльності правоохоронної системи, організацію фінансування будівництва й ремонту приміщень правоохоронних органів.

В умовах сьогодення, враховуючи динаміку розвитку загроз внутрішній безпеці держави, проблематика поглибленого вивчення правоохоронної функції з визначенням дієвого механізму захисту прав і свобод людини і громадянина. Аналіз зазначеної норми дає підстави стверджувати про надання конституційного значення функції правоохоронних органів з питань забезпечення державної безпеки і захисту.

Проте, основна функція цих органів – забезпечення правопорядку в суспільстві та державі, захист прав і свобод людини від правопорушень – конституційного закріплення не отримала. Визначаючи механізм реалізації правоохоронних функцій держави слід виокремити той факт, що у конституційному закріпленні вони можуть бути зовнішніми і внутрішніми.

Внутрішня правоохоронна функція за своєю сутністю полягає у охороні конституційного ладу, забезпеченні додержання прав і свобод людини і

громадянина, законності та правопорядку, профілактиці й боротьбі з правопорушеннями, запобіганні протиправної поведінки та ін. Зовнішню правоохоронну функцію слід розуміти як участь держави у боротьбі з транснаціональною злочинністю, забезпеченні прав і свобод людини і громадянина на міжнародному рівні, участь та співробітництво з міжнародними організаціями та зарубіжними країнами у програмах правоохоронного напрямку.

Варто звернути увагу на позицію О. Безпалої, яка наголошує на тому, що правоохоронні функції можливо класифікувати на дві групи.

До першої – головної групи правоохоронних функцій належать функції, що безпосередньо пов'язані із боротьбою зі злочинами та іншими правопорушеннями і їх профілактикою.

До другої – допоміжної групи належать функції, що притаманні діяльності усіх правоохоронних органів і безпосередньо стосуються боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. З цією позицією можливо погодитися лише частково, оскільки на практиці реалізації правоохоронних функцій чіткого розмежування між головними та другорядними функціями не існує.

Аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати про відсутність чіткого визначення поняття правоохоронної функції. Разом з тим, вірним буде твердження про те, що правоохоронна функція бере свої витoki з конституційних норм. Ст. 17 Конституції України до найважливіших функцій держави відносить захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки. Реалізація цих функцій здійснюється за допомогою правоохоронної діяльності, що в свою чергу, виконується спеціально уповноваженими на те правоохоронними органами. Таким чином, правоохоронна функція за своєю сутністю є напрямом діяльності держави, що визначений на конституційному рівні та підлягає реалізації системою правоохоронних органів, на яких покладено повноваження щодо застосування юридичних заходів впливу з визначеним колом завдань. До них відносяться охорона конституційного ладу, законності і правопорядку, прав і

свобод громадян, профілактики й боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

На думку П. Хамули, наведене дає підстави для наступних висновків. Функції правоохоронних органів слід поділити на три групи, залежно від їх функціонального призначення.

До першої групи відносимо загальні функції правоохоронних органів, що спрямовані на реалізацію правоохоронної функції держави. До таких функцій варто віднести: розроблення та реалізація державної політики щодо забезпечення внутрішньої безпеки; підготовка стратегічного плану за напрямом діяльності правоохоронного органу; участь у формуванні та створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи в цілому; профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень.

Другу групу становлять спеціальні функції, які підлягають виконанню спеціальними підрозділами правоохоронних органів відповідно до покладених на них завдань. Такими спеціальними функціями можуть бути: інформаційна безпека, оперативно-технічні заходи, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист національної державності. Боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування та ін.

Третю групу правоохоронних функцій іменуємо забезпечувальними функціями. Іншими словами, це функції, що спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів. До таких функцій відносимо: додержання трудового розпорядку та дисципліни, забезпечення правового і соціального захисту працівників, матеріально-технічне забезпечення, фінансове, виробниче та соціально-побутове забезпечення та ін. Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що розуміння правоохоронної функції через призму її реалізації дозволить:

- 1) підвищити якість правоохоронної діяльності щодо захищеності життєво

важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від правопорушень;

2) чітко визначити обсяг впливу правоохоронних органів на суспільство;

3) визначити систему органів, що забезпечуватимуть реалізацію правоохоронної функції держави;

4) забезпечити ефективний контроль за виконанням покладених функцій щодо реалізації правоохоронної функції держави.

У національному законодавстві існує досить значна кількість нормативно-правових актів, що відносять той чи інший орган до правоохоронного або наділяють певний орган правоохоронними функціями. На перший погляд, така увага, приділена законодавцем, правоохоронним органам повинна сприяти чіткому визначенню поняття правоохоронного органу, їх завдань та функцій, прав та обов'язків, повноважень у тих чи інших суспільних відносинах. Натомість, велика кількість правових актів не лише не дає чіткої відповіді на вказані запитання, а навпаки породжує дискусії та нові правові підходи щодо розуміння поняття правоохоронного органу, його сутності та статусу. Нормативно-правову базу з питань діяльності правоохоронних органів в Україні доцільно класифікувати за певними критеріями.

М. Мельник та М. Хавронюк найбільш оптимальною вважають класифікацію за юридичним значенням правових актів та їх змістом. Зокрема, за юридичним значенням усі нормативно-правові акти про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність, як власне і акти з інших питань, відрізняються між собою переважно тим, який державний орган їх прийняв і в якому порядку.

За вказаним критерієм виділяють Конституцію України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, правові акти, що приймаються відомствами та іншими центральними органами виконавчої влади, акти місцевих органів влади, рішення органів місцевого самоврядування.

Залежно від змісту, усі нормативно-правові акти про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність поділяються на:

- 1) акти загального характеру;
- 2) акти про статус окремих правоохоронних органів;
- 3) акти про соціальний і правовий захист працівників правоохоронних органів;
- 4) акти про окремі напрямки правоохоронної діяльності;
- 5) акти про органи і установи, діяльність яких безпосередньо пов'язана з правоохоронною діяльністю.

В. Басай вважає, що правові акти, що стосуються організації і діяльності правоохоронних органів можна розділити на такі групи:

- 1) правові акти загального характеру (Конституція України, міжнародно-правові акти і угоди);
- 2) правові акти, які стосуються органів прокуратури, органів виявлення і розслідування злочинів (Закони України «Про оперативно розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», накази Генерального прокурора України та інші);
- 3) правові акти, які регулюють діяльність інших правоохоронних органів.

Також можна зустріти думку щодо класифікації нормативно-правових актів на:

- 1) законодавство про конституційні (загальні) засади діяльності суду, правоохоронних та правозахисних органів (Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України та ін.);
- 2) законодавство з окремих напрямків діяльності суду, правоохоронних та правозахисних органів:
 - (а) правосуддя та його державне забезпечення: Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінальний

процесуальний кодекс України, закони України «Про Конституційний Суд України», «Про господарські суди», «Про судоустрій і статус суддів»;

б) прокурорська діяльність: Закон України «Про прокуратуру», постанови Верховної Ради України «Про затвердження дисциплінарного статуту прокуратури України», накази Генерального прокурора України;

в) виявлення та розслідування злочинів: Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України «Про оперативно розшукову діяльність» та інші;

г) охорона державної безпеки та правопорядку: закони України «Про Раду національної безпеки і оборони», «Про Службу безпеки України», «Про Національну поліцію», «Про державний кордон», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про державну таємницю», «Про державний кордон», «Кодекс цивільного захисту України»;

д) юридичний захист, адвокатська діяльність: Закони України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про нотаріат», «Про звернення громадян»;

4) законодавство, що закріплює державні гарантії здійснення судової, правоохоронної та правозахисної діяльності (Закони України «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» та ін.);

5) законодавство, яким встановлюється правовий та соціальний захист працівників суду, правоохоронних та правозахисних органів (Закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Вивчення нормативно-правових актів та спеціальної літератури дає підстави виокремити ще один підхід до класифікації нормативно-правових актів. Він пропонує поділ нормативних актів на три групи.

До першої групи відносяться закони та інші нормативно-правові акти, що

визначають правовий статус тих чи інших правоохоронних органів і водночас регулюють порядок здійснення ними тих чи інших напрямків правоохоронної діяльності (Закони України «Про прокуратуру», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»).

До другої групи слід віднести закони та інші нормативно-правові акти, які регулюють уніфікований порядок здійснення правоохоронними органами таких їх функцій, як функція розслідування злочинів, оперативно-розшукова, судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, виконання рішень суду (Кримінальний процесуальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України та Митний кодекс України, Закони України «Про оперативно розшукову діяльність», «Про попереднє ув'язнення».

До третьої групи належать закони України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про державну таємницю», «Про державний кордон», «Про пожежну безпеку» та інші, окремі положення яких стосуються правоохоронної діяльності. Наукові підходи до пропонованої класифікації нормативно-правових актів мають як раціональне зерно, так само мають і недоліки. Зокрема, до загальних, основоположних правових актів необхідно віднести Конституцію та закони України, які визначають завдання та функції правоохоронного органу, їх права та обов'язки, компетенцію та статус. Одними із основних можливо назвати Закони України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру» та інші в залежності від того, який орган відноситься до правоохоронного.

До конкретного або спеціального законодавства належать нормативно-правові акти, які встановлюють алгоритм дій певного правоохоронного органу у тій чи іншій ситуації, встановлюють порядок застосування засобів та/або вжиття заходів для досягнення поставлених завдань та належного виконання покладених функцій. Перелік таких правових актів є досить широким. Разом з тим, з поміж них доцільно виділити КПК України, КУпАП, КАС України, інструкції, порядки, положення, методичні рекомендації тощо. Така

класифікація, як науковцям, так і правоохоронцям, надасть можливість сформулювати найбільш чітку картину про орган, який виконує правоохоронні функції, методи та засоби, які використовуються для їх виконання та досягнення поставлених завдань, розкриє його правову природу, тобто сутність, оскільки Конституція та закони визначають найбільш загальні правові засади правоохоронної діяльності, переважно встановлюють, що вимагається від органу правоохорони.

У свою чергу, підзаконні нормативно-правові акти приймаються із врахуванням нюансів та особливостей, які виникають у повсякденній діяльності, надають тлумачення способів та засобів виконання правоохоронних функцій, відповідають на запитання, як саме виконати висунуті Конституцією та законами вимоги. Вони більш гнучкі до змін, потреба у яких може виникнути на практиці.

У наведених типах класифікації законодавства спільним є те, що основоположним є основний закон – Конституція України. Це пов'язано з тим, що норми Конституції є нормами прямої дії, відповідно будь-який закон чи підзаконний нормативно-правовий акт повинен відповідати положенням Конституції і не суперечити їм. Конституція України, як Основний Закон держави, хоча і безпосередньо не містить положень, що врегульовують діяльність правоохоронних органів в цілому, проте закріплює основні засади їх діяльності.

До них належать принципи:

- поділу державної влади (ст. 6),
- верховенства права (ст. 8),
- державної мови (ст. 10),
- міжнародного співробітництва (ст. 18),
- законності (ст. 19),
- забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 22) та ін.

Наприклад, враховуючи принцип законності, визначений у ст. 19 Конституції України, у Законі України «Про прокуратуру», ст. 2 Закону

України «Про Раду національної безпеки і оборони України», п. 9 Положення про Державну фіскальну службу України зазначено, що передбачені цими правовими актами правоохоронні органи у своїй діяльності керуються Конституцією і законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Органи прокуратури України здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів; захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Діяльність СБУ, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-службовій діяльності СБУ дотримується принципів поєднання єдиноначальності і колегіальності, гласності і конспірації. Формально правові засади діяльності органів, що здійснюють правоохоронні функції, ґрунтуються та відповідають вимогам правоохоронної діяльності, що визначені Конституцією України. Правовий статус правоохоронних органів повинен встановлюватись окремими законами.

На думку П. Хамули, постійні зміни профільного законодавства переважно негативно впливають на стабільність правоохоронної системи, знижують

ступінь правової захищеності людини, держави та суспільства. В світлі подальших реформ у напрямі європейських інтеграційних процесів при вирішенні питання щодо оптимальної моделі конституювання органів охорони правопорядку слід враховувати міжнародний досвід регламентації їх правового статусу на конституційному рівні. Як вже згадувалось раніше, одним із важливих завдань конституційного регулювання є обмеження державної влади в інтересах захисту прав і свобод людини та громадянина.

Контрольні питання

1. Конституція України у системі нормативно-правових актів які регламентують діяльність правоохоронних органів.
2. Міжнародні правові акти у сфері діяльності правоохоронних органів.
3. Закони України що розкривають сутність діяльності правоохоронних органів України.
4. Охарактеризуйте систему нормативно-правових актів які регламентують діяльність правоохоронних органів.
5. Які нормативно-правові акти регламентують діяльність МВС України?
6. Які нормативно-правові акти регламентують діяльність Генеральної прокуратури України?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
3. Про військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 № 234-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.
4. Про Державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.
5. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
6. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
7. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – Ст. 740.
8. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 17. – Ст. 59.
9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.
10. Про основи національної безпеки України: Верховна Рада України, Закон України від 19.06.2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1443.

Додаткова література

1. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В.В. Серета, М.П. Гурковський, Ю.С. Назар та ін.; за заг. ред. В.В. Серети. – Львів: ЛьвДУВС, 2017. – 776 с.
2. Козюбра М. Верховенство права і Україна / М. Козюбра // Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів, 2012. – № 8. – С. 40-77.
3. Колпаков В.К. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков та [ін.]; за ред. В.В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 805 с.
4. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання : прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1979 року // Права людини : зб. документів / [укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін.] – Х., 1997. – С. 137-154.
5. Куліш А.М. Правоохоронна система України : адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 204 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Куліш Анатолій Миколайович; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2009. – 31 с.
6. Литвак О. Проблеми реформування кримінальної юстиції / О. Литвак, П. Шумський // Вісник національної академії прокуратури України, 2013. – № 2. – С. 19-24.
7. Медведєв О.В. Напрямки реформування правоохоронних органів / О.В. Медведєв // Право і суспільство, 2014. – № 1-2. – С. 140-145.
8. Передерій О.С. Пріоритети діяльності правоохоронних органів України в світлі активізації європейської інтеграції / О.С. Передерій // Вісник Харків. нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна. Серія : Право, 2015. – Вип. 19. – С. 37-39.
9. Подоляка А. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність / А. Подоляка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://viche.info/journal/1643>
10. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. ред. О.А. Банчука. – К.: Москаленко О.М., 2013. – 588 с.

РОЗДІЛ 5

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ОБМІН ТА ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВА ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

5.1. Інформаційний обмін і інформаційно-правова взаємодія у правоохоронній сфері в Україні

Інформаційні ресурси є необхідною умовою ефективної діяльності в усіх сферах соціального управління. Кількість і якість інформаційних ресурсів, ступінь їх доступності та використання стають одними з визначальних факторів економічного розвитку країни та її інтеграції у європейський соціально-економічний простір.

Інформаційні ресурси України включають бази даних, бібліотечні, архівні, статистичні та інші фонди, реєстри, реєстри, кадастри, класифікатори, довідники та словники, Інтернет-сайти, інші інформаційні об'єкти. Частина цих інформаційних ресурсів є державною, вони створюються і використовуються центральними та місцевими органами влади і організаціями безпосередньо або за їх участю (фінансовому, організаційному, технологічному тощо).

Незважаючи на істотні відмінності в ступені інформатизації різних адміністративно-територіальних одиниць країни, досягнутий рівень технологічного оснащення органів публічного управління в більшості з них дозволяє поетапно переходити до електронної міжвідомчої взаємодії, надання інформаційних ресурсів з допомогою Інтернету. Тим не менш, в умовах сучасного етапу розвитку економіки і суспільства існують негативні явища в регіональній інформатизації. Роботи з інформатизації, проводяться у на місцевому рівні останнє десятиліття, недостатньо скоординовані. Крім формування централізованих програм інформатизації багато проектів регіональних інформаційних систем реалізуються у межах окремих програм і недостатньо пов'язані між собою. Процеси інформатизації регіонів все ще мають переважно відомчий характер, тому існуючі інформаційні системи

замкнуті на обслуговування завдань у межах окремого органу влади, що відповідає сценарію роз'єднаної інформатизації.

Одним з необхідних умов прийняття ефективних рішень при управлінні складними соціальними об'єктами, є своєчасне забезпечення задіяних на різних рівнях управління достовірною, повною і якісною інформацією про поточний і прогнозований стан об'єкта управління. Це створює основу для вироблення превентивних управлінських рішень на базі прогнозних оцінок стану об'єкта управління.

Основні труднощі при вирішенні завдань прогнозування стану соціальних об'єктів обумовлені їх складністю, недостатньою вивченістю процесів, що в них протікають, обмеженими можливостями проведення активних експериментів, складністю і не скоординованістю процесів збору вихідних даних, їх недостатньою доступністю, неадекватністю використовуваних моделей і низкою інших причин.

Водночас різноманітність завдань, для вирішення яких необхідна інформація про ресурси і явища, різноманітність самих описуваних об'єктів, процесів і підходів до відображення інформації про них, не дозволяють говорити про безліч інформаційних ресурсів даної групи як єдиної системи.

Стосовно до сфери публічного управління С. Телешун, І. Рейтерович визначає характеристики інформації у правоохоронній сфері вказуючи на великий обсяг, багаторазовість використання, оновлення та перетворення в процесі використання, різноманіття логічних операцій та математичних розрахунків отримання багатьох видів результатної інформації.

Неосяжність інформації призводить до того, що конкретним органом публічного управління формується необхідне та достатнє інформаційне середовище – інформаційний ресурс. Виходячи з цього, інформаційним ресурсом у правоохоронній сфері є частина інформації, що виділяється за ознакою її суб'єкта-посадової особи публічної адміністрації або за ознакою її походження (створення) і цільового використання.

Уперше у національній науковій літературі визначення інформаційні

ресурси появилося у праці видатного українського вченого В. Глушкова.

Зважаючи на визначення поняття інформаційний ресурс у Законі України від 04 лютого 1998 року № 74/98-ВР «Про Національну програму інформатизації» під інформаційними ресурсами у правоохоронній сфері розуміється організована сукупність документованої інформації, що включає в себе бази даних, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах органів публічного управління.

Стратегія розвитку інформаційного суспільства деталізує назване поняття визначаючи інформаційний ресурс як систематизовану інформації або знання, що мають цінність у певній предметній галузі та можуть бути використані людиною в своїй діяльності для досягнення певної мети.

Закон України від 25 червня 1993 року № 3322-ХІІ «Про науково-технічну інформацію» визначає інформаційні ресурси як сукупність довідково-інформаційних фондів з необхідним довідково-пошуковим апаратом і відповідними технічними засобами зберігання, обробки і передачі, що є у володінні, розпорядженні, користуванні державних органів і служб науково-технічної інформації, наукових і науково-технічних бібліотек, комерційних центрів, підприємств, установ і організацій.

У відповідності зі частиною 2 статті 33 Митного кодексу України інформаційні ресурси органів доходів і зборів представлені як сукупність електронної інформації, що включає електронні дані, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах органів доходів і зборів.

Митний кодекс України передбачає, що формування інформаційних ресурсів відбувається в ході обміну та передачі інформації між різними користувачами інформації. Управління в митній сфері держави відноситься до публічного управління. О. Ткачова розглядаючи напрями вдосконалення державного управління митними органами у сучасному контексті підкреслює їх публічний характер.

Таким чином, можна говорити про процес обміну інформацією в процесі формування різних інформаційних ресурсів. Визначення поняття обмін

інформацією в законодавчих актах у сфері публічного управління відсутнє.

У зв'язку даючи визначення поняття «обмін інформацією» доцільно виходити суті поняття «обмін» в економічному розумінні.

Український економічний словник-довідник обмін визначає як внутрішній елемент процесу виробництва, фаза суспільного відтворення. Обмін виник у результаті розвитку продуктивних сил і суспільного поділу праці. Як фаза суспільного відтворення, обмін виступає формою економічного зв'язку між виробниками та споживачами товарів і послуг, є суттєвою умовою визначення вартості товарів.

Таким чином, обмін інформацією представляє собою окремий випадок обміну, де в якості товару використовується інформація. Обмін інформацією можна визначити як економічну операцію, як одну з форм обміну, яка полягає в тому, що одна особа передає іншій відомості (повідомлення, дані), отримуючи інші відомості (повідомлення, дані).

Незважаючи на те, що в нормативних актах дуже часто використовується термін – «обмін інформацією», мова в них йде про інформаційний обмін.

Поняття обмін інформацією або інформаційний обмін, є поширеним у відомчих нормативно-правових актах. Наприклад, накази:

- Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України від 19 вересня 2014 року № 459/977 «Про затвердження Порядку взаємодії та обміну інформацією між Державною інспекцією України з безпеки на наземному транспорті та Державною автомобільною інспекцією Міністерства внутрішніх справ України»;

- Міністерства внутрішніх справ України від 30 квітня 2015 року № 500 «Про затвердження Інструкції про порядок обміну інформацією у сфері запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації між Державною службою України з надзвичайних ситуацій і Адміністрацією Державної прикордонної служби України»;

- Міністерства внутрішніх справ України від 24 грудня 2009 року № 552 «Про затвердження Порядку взаємодії при обміні інформацією між органами

Міністерства внутрішніх справ України та Пенсійного фонду України щодо захисту інтересів держави при нарахуванні та сплаті єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів до Пенсійного фонду України»;

- Міністерства юстиції від 06.11.2014 № 1864/5 «Про затвердження Інструкції з організації внутрішнього контролю в системі Міністерства юстиції України».

По суті, інформаційний обмін являє собою взаємовідносини, при яких за інформацію яка віддається, як правило, надходить інша інформація, тобто під інформаційним обміном фактично розуміється обмін інформацією.

Наприклад, інформаційний обмін – взаємообмін між клієнтами інформаційними матеріалами і програмами, завдяки якому прискорюється процес прийняття економічних, передусім управлінських, рішень. Тобто інформаційний обмін це обмін відомостями про осіб, предметах, фактах, подіях і процесах незалежно від форми їх подання.

В Енциклопедії кібернетики В. Глушков писав, щодо передавання інформації, відповідно до теорії К.-Е. Шеннона, процес передачі інформації виглядає наступним чином: джерело повідомлення (інформації) – передавач – приймач – споживач повідомлення. При конструюванні системи І. п. завжди припускають, що заданими є вимоги, які ставлять до точності відтворення повідомлень, бо коли множина X не є скінченною чи лічбовою, не можна домогтися повного збігу того повідомлення, яке надсилають, і того, яке одержують під час передавання по будь-якому «зашумленому» каналу зв'язку, під яким в нашому випадку можна розуміти системи захисту інформації.

Об'єкт інформаційного обміну виступає документ. У загальному вигляді правову систему можна визначити як сформовану під впливом об'єктивних закономірностей розвитку суспільства сукупність усіх його правових явищ які перебувають у стійких зв'язках між собою та з іншими соціальними системами. Нормативна основа правової системи формується за посередництвом видання нормативно-правових актів та інших документах. Документ це інформаційний

об'єкт, який став системоутворюючим елементом національної правової системи водночас виступаючи одиницею інформаційного ресурсу.

Закон України від 09 квітня 1999 року № 595-XIV «Про обов'язковий примірник документів» під документом розуміє матеріальний носій із зафіксованою на ньому в будь-якій формі інформацією у вигляді тексту, звукозапису, зображення або їх поєднання, який має реквізити, що дозволяють його ідентифікувати, і призначений для передачі в часі і в просторі в цілях громадського використання та зберігання.

В Україні офіційно прийняті три визначення документа, зафіксовані в деяких Державних стандартах (ДСТУ):

Державний стандарт України ДСТУ 2392-94 «Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення»: «Документ – записана інформація, яка може розглядатися як одиниця під час здійснення інформаційної діяльності».

Державний стандарт України ДСТУ 3017-95 «Видання. Основні види. Терміни та визначення»: «Документ – матеріальний об'єкт з інформацією, закріпленою створеним людиною способом для її передавання в часі та просторі».

Державний стандарт України ДСТУ 2732:2004 «Діловодство й архівна справа»: «Документ – інформація, зафіксована на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігати та передавати її в часі та просторі».

Узагальнюючи доцільно зробити висновок що документ це носій зафіксованої за встановленими формами та правилами інформації, необхідної для реалізації інформаційних процесів.

З появою електронного документа виникла необхідність правового регулювання ряду явищ: співвідношення (пріоритет) електронного і паперового документів, юридична сила електронного документа, статус електронного та паперового документів, створення електронної копії паперового документа та його подальше копіювання, поширення, розміщення та доступ до електронного документа через корпоративні мережі та мережі загального користування Інтернет.

Правовим закріпленням визначення електронного документа як інформаційного повідомлення можна вважати Конвенцію Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 року «Про міжнародне право спростування». Стаття 1 говорить: «Вираз «інформаційне повідомлення» означає інформаційний матеріал, що передається письмово або з допомогою електрозв'язку в тій формі, якою звичайно користуються інформаційні агентства при передачі інформаційного матеріалу в газети, періодичні видання та організації радіомовлення для його опублікування».

У зв'язку з асоціацією України і Європейського Союзу що вимагає активного впровадження інформаційних технологій і застосування електронного документа як предмета інформаційного обміну міжнародні організації і держави, в тому числі і Україна, намагаються врегулювати прогалини в праві, пов'язані з регулюванням електронного документообігу та визначення ключових понять названого процесу.

У системі національного права відсутнє загальноприйняте визначення поняття електронний документ. Однак при розробці нормативних документів кожен центральний орган публічної влади формулює визначення названого поняття з урахуванням своєї специфіки у вузькому сенсі.

Вперше у національному законодавстві поняття електронний документ було сформульовано в Законі України від 22 травня 2003 року № 851-IV «Про електронні документи та електронний документообіг».

Стаття 5 вказаного Закону визначила електронний документ як документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Тобто документ, в якому інформація представлена в електронно-цифровій формі.

Відповідно до Правил Комісії ООН з прав міжнародної торгівлі (United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL), електронний документ визначається як інформація, утворена, надіслана, отримана або збережена електронними, оптичними чи подібними засобами, включаючи електронний обмін даними, електронну пошту, телеграми чи телекопіювання.

Наукове визначення електронного документу доцільно надати на підставі наукових досліджень І. Курташової «Електронний документообіг і його особливості» але з позиції поглядів авторів навчального посібника «Основи інформаційних технологій і систем» В. Павлиша і Л. Гліненко.

Електронний документ – це створений за допомогою електронних цифрових програмних і апаратно-програмних засобів документ, в якому виділена інформація з реквізитами представлена і матеріально зафіксована у формі дискретного або аналогового сигналів у цифровій формі запису кодованого ідентифікованого файлу або ідентифікованого запису у файлі бази даних або інших електронних носіях, доступною для використання, копіювання, пересилання та отримання телекомунікаційних каналах зв'язку і подальшої обробки в інформаційних системах та для відображення або відтворення при візуальному або іншому сприйнятті людиною з допомогою цих засобів.

Електронний документ згадується у багатьох нормативно-правових актах, в тому числі у Законах України від: 02 жовтня 1992 року № 2657-XII «Про інформацію»; 22 травня 2005 року № 852-IV «Про електронний цифровий підпис»; 03 вересня 2015 року № 675-VIII «Про електронну комерцію»; 05 липня 1994 року № 80/94-ВР «Про захист в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Одним з видів електронних документів є електронні гроші, яким притаманні властивості і атрибути готівкових і безготівкових грошей. Сутність електронних грошей розкривається через включення у визначення внутрішніх іманентних властивостей, до яких зараховані правові, інфраструктурні і емісійні властивості.

За визначенням Т. Омельченко, Н. Джанджгава у національному законодавстві 30 нормативно-правових актів згадується про застосування електронного документообігу.

Узагальнюючи нормативні визначення під електронним документом доцільно розуміти формалізований запис інформації в електронному вигляді,

засвідчений електронним цифровим підписом який відповідає правилам і вимогам документування при здійсненні певних видів діяльності, яка фіксується юридичними засобами..

Суть електронного документообігу полягає в тому, що вся інформація передається у вигляді електронних документів, включаючи всі наступні зміни і доповнення до них, з використанням електронних засобів. Сутність і правовий режим електронного документообігу в органах публічного управління Україні докладно розглянуті А. Новицьким і О. Кукаріним.

Відносини у сфері електронного документообігу на різних рівнях публічного управління в даний час регулюються шляхом видання відомчих нормативно-правових актів. Вони регулюють досить широке коло інформаційних відносин, що складаються у правовій сфері публічного управління.

Найбільш великі, комплексні інформаційні проблеми знаходять відображення у спеціально присвячених цим питанням нормативно-правових актах які приймаються органами місцевої влади – обласними та районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в містах.

Однак для цілей визначення єдиного інформаційного простору публічного управління необхідно і достатньо визначення електронного документа, дане в Законах України від 02 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію», від 22 травня 2003 року № 851-ІV «Про електронні документи та електронний документообіг» як електронного повідомлення, підписаного електронним підписом.

У порівнянні з іншими документами, електронний документ має ряд переваг:

- дає можливість пошуку за ключовими словами;
- не змінюється з часом;
- може містити URL-посилання, що дає змоги швидкого пошуку;
- електронний документ основа систем автоматизації процесів;
- дозволяє працювати в режимі правок і проміжних версій;

- має меншу трудомісткість редагування, тиражування, перекладу.

При обміні електронними документами виникає необхідність ідентифікації цих документів для цілей їх подальшого використання.

З погляду на Типову інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади документована інформація це зафіксована на матеріальному носії інформація з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати (Текст документа містить інформацію, для фіксування якої його було створено. Пункт 43 Типової інструкції.)

Закон України 02 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію», уточнює поняття документованої інформації. Під нею розуміється зафіксована на матеріальному носії шляхом документування інформація з реквізитами, що дозволяють визначити таку інформацію або у встановлених законодавством України випадках її матеріальний носій

Типова інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади дає поняття власника та користувача документованої інформації.

У реальному житті найчастіше після елементарного обміну інформацією настає період інформаційного взаємодії.

Українська енциклопедія визначає взаємодію як одна з із форм взаємозв'язку між явищами, суть якої полягає у зворотному діянні одного предмету чи явища на інше поняття. Взаємодія в широкому сенсі проявляється як участь у спільній роботі, діяльності, співробітництво.

На думку Я. Лазора, у складних інформаційних системах під інформаційною взаємодією розуміють процес взаємодії двох і більше елементів, основним змістом якого є обмін повідомленнями, що приводить до зміни інформаційного стану або задоволення інформаційних потреб.

У національному законодавстві поняття інформаційна взаємодія не розкривається. Беручи до уваги вищевикладене, з погляду на дослідження О. Климентьєва «Інформаційна взаємодія як прояв інформаційної функції» під

інформаційним взаємодією доцільно розуміти процес інформаційного обміну між двома і більше суб'єктами публічного управління, при якому відбувається зміна наявної інформації у учасників інформаційної взаємодії.

О. Климентьев визначає інформаційну взаємодію як відносини суб'єктів інформаційних правовідносин, оскільки вони беруть безпосередню участь у формуванні інформаційного суспільства у межах своїх повноважень, які стосуються інформації, оскільки вона є єдиним об'єктом даного виду відносин.

Запропоноване визначення інформаційної взаємодії, з погляду на визначення О. Климентьева щодо інформаційних правовідносин, доцільно прийняти за базове поняття в системі інформаційного обміну суб'єктів різних рівнів публічного управління.

Поняття інформаційної взаємодії дозволяє розкрити сутність поняття міжвідомчої інформаційної взаємодії органів публічного управління, під яким розуміється обмін інформацією в автоматизованому режимі та регламентоване надання доступу до інформаційних ресурсів міжвідомчої інформаційної системи з використанням сучасних засобів ідентифікації і електронного цифрового підпису, в результаті застосування яких можна однозначно визначити (ідентифікувати) учасників міжвідомчої інформаційної взаємодії, правомочність, дату та час здійснення взаємодії, гарантувати ідентичність інформації, відправленої одним учасником міжвідомчої інформаційної взаємодії та отриманої іншим.

З визначення поняття «Система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ-ОВВ) надане Державний підприємством «Держінформресурс» слідує, що система електронної взаємодії органів виконавчої влади призначена для автоматизації процесів створення, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення електронних документів та копій паперових документів в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису які не містять інформацію з обмеженим доступом, та контролю за виконанням актів, протокольних рішень Кабінету Міністрів України та інших документів.

Інформаційна взаємодія здійснюється за допомогою інформаційних технологій і технічних засобів тобто електронної інформаційної системи. При цьому у національному законодавстві під інформаційною системою розуміється сукупність інформації, що міститься в базах даних і інформаційних технологій і технічних засобів та забезпечують її обробку. Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV «Про телекомунікації» визначає інформаційну систему загального доступу як сукупність телекомунікаційних мереж і засобів для накопичення, обробки, зберігання, передавання даних.

Ю. Довгаль визначає інформаційну систему як системи обробки інформації на основі програмного забезпечення, інших засобів автоматизованої обробки і обігу інформації, системи телекомунікацій. З позиції теорії інформаційних технологій і систем інформаційна система – це технологічна система, що представляє сукупність технічних, програмних та інших засобів, об'єднаних структурно і функціонально для забезпечення одного або декількох видів процесів обробки інформації за допомогою наявної, отримання одних інформаційних об'єктів з інших шляхом виконання певних процедур та її передачі користувачеві. Невід'ємною частиною інформаційної системи є обробка інформації і її передача.

У Законі України від 06.07.2011 № 3593-VI «Про ратифікацію Угоди про держав-учасниць СНД у створенні, використанні та розвитку міждержавної мережі інформаційно-маркетингових центрів для просування товарів і послуг на національні ринки» дано визначення інформаційної системи – сукупність інформації, яка міститься в базах даних, та інформаційних технологій і технічних засобів, які забезпечують її обробку.

Водночас Закон України від 06.07.2011 № 3593-VI визначає інформаційний ресурс як сукупність інформації, що міститься в базі даних інформаційних систем міждержавної мережі інформаційно-маркетингових центрів, для здійснення електронної взаємодії.

Тобто інформаційна система це організаційно впорядкована сукупність інформаційних ресурсів та інформаційних технологій, що реалізують

інформаційні процеси з інформаційними ресурсами для здійснення електронної взаємодії.

Не зважаючи на те, що в Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів не закріплено визначення інформаційної системи. Під нею розуміється інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для реєстрації, обліку, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про склад, зміст, розміщення, умови доступу до електронних інформаційних ресурсів та задоволення потреб юридичних і фізичних осіб в інформаційних послугах. Це у свою чергу представляє організаційно впорядковану сукупність документів (масивів документів) і інформаційних технологій і систем з використанням засобів обчислювальної техніки і телекомунікацій, що транспортують інформаційні процеси.

Державний стандарт України ДСТУ 2392-94 «Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення» визначає поняття інформаційна система як комунікаційна система, що забезпечує збирання, пошук, оброблення та пересилання інформації.

Для обігу інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері доцільно розглядати інформаційну систему Web-орієнтовану на завдання пошуку і інтеграції інформації яка знаходиться в базах даних і сукупності інформаційних технологій та технічних засобів що забезпечують обробку інформації, де Web-інтерфейс формується за допомогою метаданих на основі онтології інформаційних ресурсів необхідних для ефективного соціально-економічного управління.

Найбільш комплексне визначення інформаційної системи дано в Положенні про державну інформаційну систему електронних звернень громадян, так як воно відображає її комплексний склад.

Доцільно зазначити, що до основних ознак інформаційної системи відносяться:

- виконання однієї або кількох функцій стосовно інформації;
- єдність системи (загальна файлова система, єдині стандарти та

протоколи, єдине адміністрування тощо);

- можливість композиції та декомпозиції об'єктів системи при виконанні заданої функції;

- сумісність з іншими системами в інформаційному просторі.

Інформаційні системи поділяються на: державні інформаційні системи; інформаційні системи органів місцевої влади та органів самоврядування; інші інформаційні системи.

Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління визначає загальнику структуру інформаційних систем у правоохоронній сфері, що віднесені до органів виконавчої влади.

Реєстр – інформаційна система, призначена для накопичення, обліку, оброблення і зберігання відомостей про склад, структуру, розміщення, умови функціонування, призначення, стан захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, що містять державні електронні інформаційні ресурси або плануються для цього, органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління. Дана система є частиною єдиного інформаційного простору України.

У багатьох нормативних правових документах використовуються поняття «Єдиний інформаційний простір» або «інформаційний простір України». Разом з тим, відзначимо різноманітне застосування терміна «єдиний інформаційний простір» у різних нормативних правових актах і літературі. Цей термін вживають дуже широко, але його зміст як наукового поняття розроблено не повною мірою. Єдиний інформаційний простір являє собою сукупність баз і банків даних, технологій їх ведення і використання, інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж, що функціонують на основі єдиних принципів і за загальними правилами, що забезпечує інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб.

Уперше поняття інформаційний простір зустрічається в концепція формування інформаційного простору Співдружності незалежних держав, розміщеної на офіційному веб-сайті Верховної Ради України з 18.10.1996.

Інформаційний простір Співдружності незалежних держав – сукупність національних інформаційних просторів держав-учасниць Співдружності незалежних держав, взаємодіючих на основі відповідних міждержавних договорів за узгодженими сферам діяльності.

Формування інформаційного простору Співдружності незалежних держав – сукупність узгоджених на міждержавному рівні заходів і умов з розвитку на взаємовигідній основі міждержавних інформаційних обмінів в інтересах співпраці держав-учасниць Співдружності незалежних держав в узгоджених сферах діяльності і в відповідно до міжнародних принципів поширення інформації з метою забезпечення і задоволення інформаційних потреб громадян, підприємств, організацій і органів управління держав Співдружності.

Інформаційна інфраструктура держав-учасниць сукупність наявних в державах Співдружності інформаційних ресурсів, засобів теле-, радіо-, телефонного, телефаксної, спеціальної, супутникового, поштової, телеграфної зв'язку й умов для їх використання в інтересах співпраці держав-учасниць Співдружності незалежних держав в узгоджених сферах діяльності.

Єдиний інформаційний простір складається з таких головних компонентів:

- інформаційні ресурси, що містять дані, відомості і знання, зафіксовані на відповідних носіях інформації;

- організаційні структури, що забезпечують функціонування і розвиток єдиного інформаційного простору, зокрема, збір, обробку, зберігання, поширення, пошук і передачу інформації;

- засоби інформаційної взаємодії громадян і організацій, в тому числі програмно-технічні засоби і організаційно-нормативні документи, що забезпечують доступ до інформаційних ресурсів на основі відповідних інформаційних технологій.

Розкриваючи питання єдиного інформаційного простору країни О. Косогов

визначає його як сукупність інформаційних ресурсів і інформаційної інфраструктури, які дозволяють на основі єдиних принципів і за загальними правилами забезпечити безпечну інформаційну взаємодія держави, інститутів громадянського суспільства, громадян.

Водночас необхідно забезпечити рівний доступу до відкритих інформаційних ресурсів і максимальне задоволення інформаційних потреб на при функціонуванні ефективної інформаційної безпеки балансу та забезпечення національного інформаційного суверенітету. На данні обставини звертають увагу автори Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України «Проблеми нормативно-правового забезпечення інформаційного суверенітету в Україні».

Створення глобальних інформаційних мереж і розповсюдження інформаційних комунікацій призвело до якісної зміни таких ознак держави, як:

- прозорість кордонів при міжнародному інформаційному обміні;
- глобалізація інформаційних потоків;
- розширення можливостей безпосереднього контакту;
- відносне зниження ролі силового маневрування та військової сили в цілому у здійсненні міжнародних відносин;
- зіткнення національних інформаційних законодавств країн та необхідність їх гармонізації та уніфікації.

Як зазначає В. Іваненко, досліджуючи українізацію інформаційного простору як фактору забезпечення інформаційного суверенітету й посилення інформаційної безпеки України, під час розбудови інформаційного суспільства єдине інформаційне середовище або єдиний інформаційний простір стає одним з найважливіших ознак держави, є умовою збереження інформаційного суверенітету країни і зміцнення державності.

Необхідно зауважити, що у проекті Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» автор Л. Лук'яненко визначає національний інформаційний простір України як сферу (об'ємний простір), у якій здійснюються інформаційні процеси і на яку поширюється юрисдикція

України.

Держава виступає гарантом цілісності національного інформаційного простору України на основі:

- єдиної державної політики, визначеної законами, обов'язковими для всіх учасників інформаційної діяльності в національному інформаційному просторі України незалежно від форм власності;

- збереження права власності держави на провідні об'єкти національного інформаційного простору, використання нею належної бази та економічних важелів для здійснення регулятивного впливу на суспільні відносини у сфері інформації;

- державної системи професійного навчання і підвищення кваліфікації працівників засобів масової інформації, наукової та експериментальної діяльності;

- економічного забезпечення цільових програм, здійснення відповідних протекціоністських заходів.

Об'єктами національного інформаційного простору є інформаційна продукція в усіх її різновидах, включаючи твори літератури і мистецтва, наукові праці, публічні виступи, використовувані в інформаційній діяльності, національні інформаційні ресурси, інформаційні послуги, організаційні та майнові функціональні елементи інформаційної інфраструктури.

У зв'язку з тим, що Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони не визначає поняття єдиного інформаційного простору доцільно його визначити. Єдиний інформаційний простір у контексті асоціації України і Європейського Союзу – це сукупність інформаційних ресурсів і інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що дозволяє на основі єдиних принципів і загальних правових правил, забезпечувати безпечну інформаційну взаємодія держав-членів Європейського Союзу, їх органів, організацій і громадян при рівному доступі до відкритих інформаційних ресурсів з метою задоволення інформаційних потреб органів

публічної адміністрації, інститутів громадянського суспільства, державних органів і громадян.

Основні об'єкти єдиного інформаційного простору держави та Європейського Союзу повністю збігаються в силу того, що вони не залежать від кількості суб'єктів які приймають участь і меж територіального поширення інформаційного простору так, як нормативно-правове регулювання здійснюється на підставі директив, що приймаються на підставі адміністративно-процедурного права Європейського Союзу.

Інформаційні ресурси і інформаційні системи в єдиному європейському просторі розвиваються на підставі онтологічної моделі з динамічною корекцією основних напрямів національних державних інформаційних політик, що розробляються на підставі єдиного політичного курсу Європейського Союзу.

Об'єктами єдиного інформаційного простору Європейського Союзу є інформаційні ресурси – масиви документів, бази і банки даних, усі види архівів, бібліотеки, музейні фонди та ін., що містять дані, відомості та знання, зафіксовані на відповідних носіях інформації інформаційної інфраструктури сукупності інформаційних систем.

Детальний аналіз політики Європейського Союзу щодо розвитку інформаційного простору, інформаційних ресурсів дано аналітичній доповіді «Європейський досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України», та в аналітичній записці «Російське іномовлення як інструмент маніпулювання громадською думкою у трансатлантичному просторі».

З цієї точки зору досвід Європейського Союзу щодо формування політики в інформаційній сфері, досвід використання інформаційного чинника в інтеграційних процесах, аналіз основних проблем у формуванні єдиного інформаційного ринку, а також особливостей інтеграції національних засоби масової інформації в наднаціональний інформаційний простір може виявитися корисним під час розроблення власної національної політики у цій сфері. Трансформація національного інформаційного простору України відбувається

під впливом трьох різних факторів:

- європейського інтеграційного процесу;
- становлення інформаційного суспільства та розвитку нових інформаційно-комунікативних технологій;
- історичних політичних і соціокультурних традицій країни.

Німецький дослідник Е. Шмідт-Ассманн зазначає: «Відповідальність держави за інформацію має виявлятися скоріше у встановленні рамок для вільної комунікації й в організації компенсаційних механізмів ніж у класичних регуляторних інструментах. Йдеться про юридичну структуризацію нового устрою знань і адекватне визначення адміністративного внеску, потрібного для констатування на засадах власних законів. Тут також стає зрозумілим, якою мірою інформаційно-адміністративне право повинне залучати пов'язані з інформацією зміни структур і форм вираження права. Зробити інформаційно-адміністративне право новим основоположним складником адміністративного права має своєю метою не просте доповнення, а постійне переформування та зміна розподілу традиційних системних частин. Забезпечення доступу до інформаційної інфраструктури, допомога держави у сфері інформації, захист від неконтрольованого регулювання за допомогою інформації, розбудова механізмів саморегуляції та захист шляхом створення системи – ось його найважливіші орієнтири та рамкові умови.

Дослідження інформаційних технологій у правоохоронній сфері України ставить ряд питань щодо адміністративно-правового аспекту обміну, використання інформаційних ресурсів і єдиного інформаційного простору держави, забезпечивши при цьому інформаційний суверенітет і належний рівень інформаційної безпеки інформацією.

У контексті публічного управління інформаційний обмін і обмін інформацією не мають відмінностей. Вони є давно використовуваними поняттями, але, незважаючи на це їх визначення досить складно знайти в нормативних правових документах. Хоча існує ряд нормативно-правових документів, угод, договорів укладених з метою інформаційного обміну або

обміну інформацією, відомчих нормативних документів, що регулюють інформаційний обмін або обмін інформацією, деякі з них дають визначення цього поняття стосовно визначеного об'єкту правового регулювання. У зв'язку з цим обмін інформацією представлений як окремий вид обміну відомому у науці економіка, де в якості об'єкту обміну використовується інформація у документальній формі, у тому числі у вигляді електронного документу.

Водночас доцільно відзначити, що немає єдиного підходу до формування нормативних актів, які закріплюють поняття «електронний документ» і суспільних відносин, пов'язаних з електронним документообігом.

В ході подальшого уточнення і конкретизації поняття інформаційний обмін, інформаційна взаємодія, інформаційні ресурси, інформаційний простір особливо в світлі уваги до цієї проблеми на державному рівні і значного зростання наукових публікацій, позначилися основні напрями їх вивчення, серед яких можуть бути:

- по-перше, це розробка інформаційного законодавства регулюючого проблеми управління інформаційними ресурсами, забезпечення права кожного на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем, удосконалення інституту інтелектуальної власності на результати творчої діяльності та документовану відкриту інформацію, необхідність удосконалення: відповідних цивільно-правових норм щодо регулювання доступу до інформації, відповідальності суб'єктів правового регулювання за якість і своєчасність надання інформаційних продуктів і послуг і інші.

- по-друге, удосконалення систем взаємодії інтегрованих систем і баз даних публічного значення на рівні держави в цілому та на рівні її адміністративно-територіальних одиниць (областей, міст, районів) ліквідація регіональних і відомчих бар'єрів на шляху поширення інформації, інформатизація управлінських процесів публічного управління влади, впровадження нових методів управління, заснованих на застосуванні сучасних технологій і розробок у технічній і в правовій сфері.

- по-третє, вивчення проблем інтеграції України у європейський і світовий

інформаційний простір і міжнародні системи інформаційного обміну, виявлення індикаторів інтеграційних процесів, вивчення інформаційного простору України, включаючи дослідження інформаційних ресурсів україномовної мережі Інтернет, системи цінностей національних користувачів Всесвітньої павутини, проблем нерівномірного розвитку інформаційного суспільства в нашій країні.

- по-четверте, дослідження перспектив інформаційного ринку в Україні у контексті європейських інтеграційних процесів і агресії Російської Федерації щодо України, розробка і обговорення проектів регулюючих норм для управління розвитком підприємницької діяльності в сфері інформаційних послуг.

- по-п'яте, інформаційне забезпечення науково-технічного персоналу, приведення бібліотек і їх інформаційних систем у відповідність зі зростанням вимог щодо задоволення потреб вчених і працівників сфери освіти, розробка дистанційних освітніх технологій, направлених на використання системи гнучкого безперервної освіти, гнучких графіків проведення занять в синхронному і асинхронному режимах.

- по-шосте, технічні проблеми управління доступом до інформаційних ресурсів, створення рівних умов для творців інформаційних продуктів і усунення монополізму окремих структур, розробка єдиних вимог до програмного забезпечення і систем документального забезпечення управління.

Незважаючи на наявність широкого спектра досліджень проблем, що породжуються інформатизацією суспільства, пов'язаних зі зміною соціальної структури суспільства зумовленим європейським вектором України, забезпеченням територіальної цілісності та суверенітету держави, проблематика інформаційного обміну і інформаційно-правової взаємодії у правоохоронній сфері в Україні не обмежується явищами і процесами макросоціального порядку, але криється і в управлінні інформаційними ресурсами кожного соціального інституту окремо.

5.2. Інформаційна безпека інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері

Одним із головних стратегічних пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери суспільного життя і в діяльність органів публічного управління. Як зазначено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» метою реформування суспільства в Україні є підвищення якості життя громадян, забезпечення конкурентоспроможності України, розвиток економічної, соціально-політичної, культурної та духовної сфер життя суспільства, вдосконалення системи державного управління на основі використання інформаційних і телекомунікаційних технологій.

Поряд з потребою в принципових змінах політичного курсу практика публічного управління виявила нагальну потребу в розширенні нормативних і процедурних підстав нормативно-правового регулювання, чіткому цільовому плануванні, підвищенні ролі пошуково-прогнозних інформаційних технологій, розсудливому розумінню ресурсних можливостей держави.

У процесі досягнення мети на перший план виходять питання, пов'язані із забезпеченням інформаційної безпеки у зв'язку з загрозами кібербезпеці та безпеці інформаційних ресурсів що, як визначає Стратегія національної безпеки України, є одним з пріоритетних напрямів забезпечення національних інтересів.

Надійна робота інформаційних ресурсів, систем управління та зв'язку має виключне значення для публічного управління, що забезпечить сталий розвиток економіки та соціальної сфери, захист територіальної цілісності, суверенітету і європейську інтеграцію України.

При цьому Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, центральний орган виконавчої влади у галузі технічних аспектів інформаційної безпеки, фіксує зростання комп'ютерних атак на національні інформаційні ресурси.

Забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у

правоохоронній сфері є досить масштабна проблема, як практичного, так і теоретичного характеру. У цьому дослідженні не ставилося завдання досліджувати повно та всебічно дану проблему в силу неможливості зробити це у межах одного підрозділу. Метою є, з одного боку, довести значущість поставленої проблеми – забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері, тим самим підтвердивши обґрунтованість запропонованого суб'єктивного (суб'єктного) підходу до проблем інформаційної безпеки, а з іншого – намітити загальні методичні підходи до вивчення означеної широкої теми та вирішення завдань в галузі інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері.

Вивчення вказаних обставин дає змогу стверджувати, що в основі формування структурного утворення в системі права, спрямованого на забезпечення правового захисту інтересів суб'єктів інформаційної сфери, є об'єктивні чинники: – тенденції розвитку інформаційного суспільства, заснованого на масовому застосуванні інформаційних технологій, зростанні економічної та соціальної значущості інформації.

Однак поряд із появою інформаційних благ формується тенденція до збільшення конфліктів інтересів із приводу інформаційних ресурсів, загострюються суперечності між учасниками інформаційних процесів, виникають загрози життєво важливим інтересам особи, суспільства та держави. Відповідно, з'являється потреба в захисті від загроз життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, забезпеченні їхньої безпеки; – відокремлення предмета правового регулювання – відносин, пов'язаних із забезпеченням захищеності інтересів особи, суспільства та держави в інформаційній сфері від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Ці відносини є різновидом інформаційних правовідносин, що виникають у процесі діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки; – чинники теоретико-методологічного характеру, що визначають тенденцію потреби з боку суспільства розвитку правової науки в галузі правового забезпечення інформаційної безпеки, що відображено в роботах українських учених, які

обґрунтовують наявність галузі інформаційного права та його елементів, зокрема правове забезпечення інформаційної безпеки.

Указані чинники взаємопов'язані та розглядаються як стійкі тенденції інституційного типу, а формування підгалузі правового забезпечення інформаційної безпеки має закономірний характер. Законодавство про інформаційну безпеку входить у систему інформаційного законодавства та регулює відносини у вказаній сфері. Розвиток національного законодавства у зазначеній сфері розпочався після прийняття 1994 року Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», хоча термін «інформаційна безпека» введено Указом Президента України від 23.04.2008 № 377/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України»».

Необхідність адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу зумовлює інтенсивний розвиток інформаційного законодавства, зокрема про інформаційну безпеку.

Водночас доцільно зауважити на неврегульованість відносин щодо забезпечення інформаційної безпеки в різних сферах життя суспільства. Відсутність нормативного визначення низки термінів («інформаційний екстремізм», «інформаційний тероризм» і ін.) призводять до дефектів законодавства про інформаційну безпеку, що, на нашу думку, спричинено недостатньою структурною сформованістю правового забезпечення інформаційної безпеки.

Це повинно охоплювати систематизацію чинних законів, законодавче закріплення визначень низки термінів, принципів, засад державної політики в сфері забезпечення інформаційної безпеки, врегулювання проблем, пов'язаних із охороною службової таємниці, протидією інформаційному екстремізму, тощо.

Деякі зазначені аспекти відображено у Стратегії національної безпеки України та Стратегії кібербезпеки України. Водночас реформування можливе

на теоретичній основі, що вимагає обґрунтування природи, структури та місця інституту правового забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів в системі права.

Правове забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері є самостійним правовим утворенням, яке є підгалуззю інформаційного права, оскільки має власну складну структуру. Правове утворення, пов'язане з забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері, володіє сукупністю ознак підгалузі: відокремленим предметом правового регулювання, логічно пов'язаною структурою правових режимів, комплексним використанням галузевих методів правового регулювання, високим ступенем спеціалізації й інтеграції правових інститутів, кожен із яких, своєю чергою, також має внутрішню структуру.

Доцільно погодитися з думкою А. Кузьменка, що структурна складність підгалузі пояснюється предметною безліччю правовідносин, що виникають під час забезпечення захищеності інтересів особи, суспільства та держави в інформаційній сфері.

Правовий інститут віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом охоплює: державну, комерційну, професійну таємниці, персональні дані тощо. У правовий інститут захисту інформації входять: правове забезпечення діяльності щодо захисту інформації та ліцензування вказаної діяльності.

Правовий інститут відповідальності за інформаційні правопорушення складається з цивільної, дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності. Підгалузь правового забезпечення інформаційної безпеки регулює суспільні відносини, використовуючи норми різних галузей права (водночас єдність і цілісність цих галузей не порушуються), комплексно використовуючи різні галузеві методи правового регулювання. Крім того, природа інформації як об'єкта різних суспільних відносин, врегульованих нормами різних галузей права, також має комплексний характер. Вказані особливості визначають комплексну природу цієї підгалузі.

Правові норми, що входять до підгалузі, зв'язуються єдністю мети правового регулювання – забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів.

Водночас наявність зв'язку між зазначеними інститутами підтверджує обґрунтованість побудови структури підгалузі правового забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів та включення до неї інституту віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом.

Зокрема вимагає уточнення положення щодо захисту інформації, котра становить комерційну таємницю, персональних даних працівників, які обробляються на підприємстві для власних потреб, не вимагає ліцензування. Водночас для забезпечення безпеки реалізації конституційного права громадян на таємницю листування та запобігання монополізації інформаційних ринків доцільно законодавчо закріпити ліцензування діяльності з надання послуг електронної пошти. Забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері досягається комплексним застосуванням заходів дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та цивільної відповідальності.

На думку Л. Коваленко, нині стан українського інформаційного суспільства потребує від правової системи динамічного розвитку, виявлення відповідних доктринальних положень і комплексної організації правового забезпечення інформаційної сфери.

У контексті Стратегії кібербезпеки України доцільно погодитися з авторами статті «Предмет правового забезпечення інформаційної безпеки в інформаційному праві» що з метою інституційного розвитку правового забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері прийняти закон «Про інформаційну безпеку».

Закон «Про інформаційну безпеку», консолідувавши норми, які стосуються підгалузі правового забезпечення інформаційної безпеки, надалі може бути використано із метою кодифікації відомчого законодавства у зазначеній сфері, зокрема щодо розробки технічних стандартів захисту

інформації у зв'язку з появою нових інформаційних технологій та засобів доступу до різних інформаційних ресурсів.

Поєднання нових і старих технологій прийняття рішень, інтенсивна динаміка управлінських практик і механізмів формування державної політики у публічній сфері постійно ускладнюють галузь вирішення прикладних завдань, проектування та програмування в інформаційно-правовій сфері щодо інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері. Наукова думка часто не встигає за цими змінами, відчуваючи дефіцит належних узагальнень і прогнозних рекомендацій.

Як зазначають О. Данильян, О. Дзьобань сьогодні тільки починає усвідомлюватися проблема «людина в інформаційному суспільстві», виникає розуміння того, що інтереси особи в інформаційній сфері полягають у реалізації конституційних прав людини та громадянина на доступ до інформації, на використання інформації в інтересах здійснення не забороненої законом діяльності, фізичного, духовного і інтелектуального розвитку, у захисті інформації, що забезпечує особисту безпеку.

О. Юдін і С. Бучик зазначають, що особливого значення в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства держави відіграють її ресурси, система організації і вільного доступу до них всіх категорій суб'єктів інформаційної діяльності. Інформаційні ресурси набувають базової значимості при реалізації процесів глобалізації інфраструктур, а також в умовах інтеграції України до світового інформаційного простору.

У науковій літературі цілком виправданою є теза, згідно з якою інформаційні ресурси, ефективна організація інформаційних процесів у правоохоронній сфері можуть істотно збільшити ефективність управлінської діяльності, сприяти вирішенню соціально-економічних, культурно-просвітницьких і соціальних проблем. У цих умовах інформаційна безпека інформаційні ресурси у правоохоронній сфері стає складовою управлінської діяльності. Її правова сутність являє собою соціальне, а не суто технічне явище. Інформаційну безпеку не можна ототожнювати із застосуванням спеціальних

технічних засобів і методів для захисту інформації від несанкціонованого доступу, викрадення, знищення тощо. Змістовна частина правової категорії «інформаційна безпека» представлена трьома науковими категоріями: інформаційна безпека, охорона інформації та захист інформації. При цьому кожна наступна категорія є складовою частиною попередньої

У даному випадку під охороною доцільно вважати діяльність зі створення правових норм, спрямованих на захист інформаційних ресурсів й інформаційних прав учасників процесів, пов'язаних з обігом інформації – держави, суспільства, суб'єктів публічного управління, особи, підприємств і організацій. Захистом слід вважати процес застосування правових норм з охорони інформаційних ресурсів у практичному аспекті правозастосування.

Водночас звертаючись до визначення терміну «інформаційна безпека», слід визнати, що в науковій літературі відсутня єдина думка щодо його змісту.

Б. Кормич трактує інформаційну безпеку як стан захищеності встановлених законодавством норм та параметрів інформаційних процесів та відносин, що забезпечує необхідні умови існування держави, людини та суспільства як суб'єктів цих процесів та відносин.

А. Марущак розглядає інформаційну безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, при якому зводиться до мінімуму заподіяння шкоди через неповноту, несвоєчасність, недостовірність інформації чи негативний інформаційний вплив, через негативні наслідки функціонування інформаційних технологій, а також через несанкціоноване поширення інформації.

Інформаційну безпеку суспільства також визначають як неможливість заподіяння шкоди його духовній сфері, культурним цінностям, соціальним регуляторам поведінки людей, інформаційній інфраструктурі й повідомленням, що передаються за її допомогою.

Схоже визначення поняття «інформаційна безпека» пропонує А. Войціховський, який вважає, що це одна із суттєвих складових частин національної безпеки країни, її забезпечення завдяки послідовній реалізації

грамотно сформульованої національної інформаційної стратегії, що в значній мірі сприяє б забезпеченню досягнення успіху при вирішенні завдань у політичній, військово-політичній, військовій, соціальній, економічній та інших сферах державної політики.

На думку Р. Хмелевського, інформаційна безпека – це, стан захищеності інформаційного середовища суспільства, що забезпечує її формування, використання і розвиток в інтересах громадян, організацій». Основу інформаційної безпеки становлять політика інформаційної безпеки, законодавча, нормативно-правова та наукова база інформаційної безпеки, структура органів, які здійснюють захист інформації, а також методи, способи і засоби, які вони для цього застосовують.

Н. Бортник, С. Петков, розглядаючи загрози інформаційному ресурсу держави в контексті інформаційної та національної безпеки, визначають інформаційну безпеку як систему яка повинна попереджувати, блокувати та нейтралізовувати загрози, шляхом правозастосування норм, які складають організаційно-правову структуру системи інформаційної безпеки.

У свою чергу І. Бачило вказує, що суть інституту інформаційної безпеки в системі інформаційного права полягає у здійсненні правових, організаційних, технічних заходів, що забезпечують безпечний стан всіх складових інформаційно-комунікаційного комплексу держави, окремих організацій і кожної людини.

Важливою ознакою інформаційної безпеки є її динамічність, оскільки вона, в широкому сенсі, являє собою забезпечення стабільності та розвитку інформаційної сфери, яка постійно змінюється через різноманіття потреб учасників інформаційних відносин.

Для конкретизації поняття «інформаційна безпека» принциповим є визначення стану безпеки як сукупності умов існування суб'єкта, здатність суб'єкта контролювати ті чи інші умови діяльності, здійснювати моніторинг умов, чинити на них вплив.

Інформаційна безпека є певною системою суспільних відносин, які

виникають з приводу створення умов безпечної життєдіяльності держави, суспільства і особи в інформаційному середовищі.

Концепція інформаційної безпеки України, розроблена Міністерством інформаційної політики України вказує, що інформаційна безпека це стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій.

Захист інформаційних ресурсів здійснюється як у межах інформаційного права, так і за допомогою різних інших галузей права: конституційного, цивільного, банківського, комерційного тощо.

Кримінально-правова охорона в інформаційному середовищі забезпечується за допомогою норм, які спрямовані на захист інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері у контексті інтересів різних суб'єктів – держави, суспільства, особи, дотримуючись відповідного балансу. Хоча при цьому доцільно погодитися з поглядами П. Кіндрата, що принцип балансу інтересів особи, суспільства та держави в інформаційній сфері законодавчо не визначений.

Якщо у чинному законодавстві дійсно не відображено баланс інтересів учасників інформаційних відносин, то в науковій літературі такий баланс в принципі визначений. На думку дослідників, з погляду О. Довганя «Теоретико-правові основи забезпечення інформаційної безпеки України», інтереси суспільства в інформаційній сфері полягають у забезпеченні інтересів особи у цій сфері, зміцненні демократії, створенні правової соціальної держави, досягненні і підтриманні суспільної злагоди, духовного оновлення України, забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави.

Інтереси органів публічного управління в інформаційній сфері полягають у

створенні умов для гармонійного розвитку національної інформаційної інфраструктури, для реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина у сфері отримання інформації і користування нею з метою забезпечення непорушності конституційного ладу, політичної, економічної та соціальної стабільності, забезпеченні законності та правопорядку, адаптації усіх сфер життєдіяльності українського суспільства до європейської соціально-економічного, інформаційного середовища.

Органи публічного управління в інформаційній сфері повинні забезпечити вільний доступ до відкритої інформації, належним чином захистити особисту, конфіденційна інформація громадян застосовуючи норми права, запровадити систему юридичних норм, яка надійним чином гарантувала права фізичних і юридичних осіб в інформаційній сфері.

Наведені вище підходи є підставою для того, щоб визначити в юридичному сенсі інформаційну безпеку як сукупність суспільних відносин, які регулюються системою правових норм, спрямованих на забезпечення національних інтересів держави, інтересів суспільства, законних інтересів фізичних і юридичних осіб в інформаційній сфері, гарантують права людини та громадянина в інформаційній сфері, захист інформації від несанкціонованого доступу, знищення, блокування, модифікації, копіювання і неправомірного використання.

Дані відносини включають в себе:

- відносини щодо забезпечення доступу до інформаційних ресурсів;
- відносини з приводу створення, використання та поширення інформації;
- відносини з приводу обмеження доступу до інформації;
- відносини з приводу безпечної життєдіяльності в інформаційному середовищі у контексті забезпечення нормального функціонування критичної інфраструктури і інших чинників публічної безпеки.

У даному випадку фактично ставиться знак рівності між публічною і інформаційною безпекою в розумінні їх юридичної значимості.

Родовим об'єктом інформаційно-правового захисту у сфері забезпечення

публічної безпеки є інформаційні права, свободи та законні інтереси особи, суспільства та держави, а предметно-галузевим – правові відносини, що виникають у процесі реалізації прав особи, суспільства та держави на отримання, зберігання, поширення, користування і захисту інформації.

У даному випадку мова йде про інформаційні правовідносини, які впливають на публічну безпеку та порядок. Прикладом співвідношення інформаційної та публічної безпеки може служити приховування інформації, поширення неправдивих чуток, що веде до порушень порядку, функціонування технічних і технологічних систем, функціонування органів публічного управління.

Стратегія кібербезпеки України передбачає, що забезпечення кібербезпеки України як стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в кіберпросторі, що досягається комплексним застосуванням сукупності правових, організаційних, інформаційних заходів, має базуватися на принципах: верховенства права, поваги до прав та свобод людини і громадянина; забезпечення національних інтересів України; відкритості, доступності, стабільності та захищеності кіберпростору і інших.

Структурно-функціональний аналіз норм Конституції України дозволяє визначити права і свободи людини та громадянина, які пов'язані з інформацією:

- право вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти та поширювати інформацію законним способом, а перелік відомостей, що складають державну таємницю, визначається законом;

- право на недоторканність приватного життя, особисту і сімейну таємницю, у тому числі щодо персональних даних, що регулюється Законом України від 27 липня 2006 року «Про захист персональних даних»;

- право на сприятливе навколишнє середовище, достовірну інформацію про стан екології;

- право на звернення в органи публічного управління, що надає громадянам можливість отримання необхідної інформації і накладає на органи

публічного управління обов'язок надання інформації і є гарантією та передумовою громадського контролю за органами публічного управління, передбачаючи рівний доступ до інформаційних ресурсів, за винятком інформації, що відноситься до державної, комерційної і службової таємниці.

До основних принципів забезпечення доступу до інформації про діяльність органів публічного управління належать:

- відкритість, доступність і достовірність інформації; своєчасність надання; свобода пошуку, отримання, передачі та розповсюдження інформації про діяльність органів публічного управління будь-яким законним способом;

- дотримання прав громадян на недоторканність приватного життя, особисту та сімейну таємницю, захист честі та ділової репутації фізичних і юридичних осіб.

Конституції України гарантує свободу діяльності засобам масової інформації та забороняє цензуру, що прямо пов'язано з правом на доступ до інформації. Взаємодія та підтримка зворотного зв'язку громадян з органами публічного управління слід вважати невід'ємною частиною права на доступ до інформації. Інформаційні права і свободи громадян перебувають у зв'язку з обов'язками органів публічного управління в інформаційній сфері. Обмеження права на доступ до інформації в відповідності зі статтею Конституції України, може мати місце лише в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Водночас в Україні не сформована чітка структура інформаційних ресурсів, що використовуються в якості механізму систематизації, відбору і збереження інформації з метою створення сприятливого інформаційного фону для формування позитивної ідентичності, поваги до специфіки та особливостей інших національних культур. Конституція України встановлює ряд принципових положень, які стосуються гарантій інформаційної безпеки.

Інформаційна безпека інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері являє собою складну конституційно-правову конструкцію, що визначається:

- складною соціальною та правовою природою, що базується на різноманітті інформаційних відносин у суспільстві;
- диференціацією суб'єктів інформаційних відносин, що мають свої інтереси, права і обов'язки у даній сфері;
- об'єктивним характером інформаційних відносин, які визначають розвиток інформаційної складової публічного управління та системи права.

Суспільні відносини, які регулюються правовим інститутом інформаційної безпеки інформаційних ресурсів, хоча й належать до інформаційної сфери, однак мають конституційно-правову основу та зв'язані з охороною та забезпеченням права на недоторканність особистого життя та суміжних з ними прав в умовах розвитку динамічних інформаційних систем, які включають увесь спектр процесів синтезу компонентів сучасної інтелектуальної культури технічними засобами. Водночас у процесі генезису інституту інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері та відображення у нормативно-правових актах системи норм охорони різних галузей права вони взаємодіють між собою. Така взаємодія сама по собі утворює ієрархічну систему, де кожному рівню інформації відповідає більша чи менша деталізація взаємодії щодо захисту.

Водночас роль інформаційного права в правовому регулюванні діяльності органу публічного управління і, зокрема, у забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів є важливою.

Органи публічного управління не однорідні. Більше того, незважаючи на певну уніфікацію в частині організаційних аспектів, і з точки зору видів публічної діяльності, їх різноманіття настільки велике, що, на наш погляд, будь-яке звуження позначеної широкої теми до, наприклад, забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері, де органом управління виступає органи місцевого самоврядування або забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів недержавних

пенсійних фондів призведе до того, що буде доречно говорити про деякі загальні методичні підходи до вивчення, а в іншому допускати, що в якомусь органі публічного управління, структура забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів буде дещо іншою, буде мати щось, що не властиво іншим.

Нормативно-правові підходи щодо інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері мають три спільні сфери з загальнодержавними проблемами забезпечення інформаційної безпеки.

По-перше, органи публічного управління діють у правовому полі, що формується, в основному, державою, а значить, певною мірою пов'язані загальною методологічною державною постановкою завдань у сфері інформаційної безпеки інформаційних ресурсів.

По-друге, органи публічного управління є самостійними та незалежними суб'єктами права, тому самостійно вирішують завдання власної інформаційної безпеки, одночасно беручи участь у вирішенні загальнодержавного завдання забезпечення інформаційної безпеки національного інформаційного ресурсу.

По-третє, юридичні особи, особливо великі, задіяні, можливо, більшою мірою, опосередковано, у вирішенні соціально-економічних завдань та завдань щодо забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у своїй галузі.

Останній аспект є наслідком певного, іноді досить тісного зв'язку між державними структурами і органами публічного управління, так і між органами публічного управління.

Тісний зв'язок органу публічного управління з державою, в цілому, проявляється і в тому, що держава в особі своїх органів здійснює контроль і нагляд за діяльністю органів публічного управління.

У цьому зв'язку важливо відзначити вступ в силу з 01 січня 2017 року норм Закону України від 3 листопада 2016 року «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які обмежують повноваження контролюючих органів, зокрема,

норми щодо максимальної періодичності проведення планових перевірок юридичних осіб.

Надання органам публічного управління більшої свободи діяльності, зниження тягаря адміністративного впливу повинно призвести до динамічного розвитку сфери підприємництва. Разом з тим, якщо не брати до уваги, що в дійсності державний контроль міцно асоціюється з корупцією, то така «довіра» держави передбачає, з одного боку, посилення профільного, галузевого контролю (перш за все, у межах діяльності інститутів громадянського суспільства), а з іншого – більш відповідального ставлення органу публічного управління, його керівництва, до здійснюваної діяльності, і, зокрема, до проблеми забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів. Це, безумовно, цивілізований і сучасний підхід до побудови відносин держава-суспільство.

Що стосується безпосередньо відносин між суб'єктами публічного управління, то їм притаманні не тільки вертикальні зв'язки (з державою), але і горизонтальні – у межах сфери діяльності, адміністративно-територіальної одиниці, у межах певного корпоративного утворення. Ці відносини характеризуються стійкою взаємодією всередині групи. Безумовно, вплив таких зв'язків на забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів конкретного органу публічного управління може не бути визначальним, проте загальні методичні підходи, використання тим чи іншим чином правових і технічних засобів, обмін певною інформацією між декількома органами публічного управління при недоступності її іншим особам – все це дозволяє сказати, що в забезпеченні інформаційної безпеки інформаційних ресурсів орган публічного управління орієнтується на зазначених суб'єктів.

Бойові дії на сході України, що є, безумовно, серйозним потрясінням країни, певною мірою порушили динаміку прогресивного розвитку публічного управління в своїй діяльності, оскільки змусили, і змушують вже зараз, «заморожувати» перспективні проекти через нестачу фінансування, акумулювати фінансові ресурси на потреби забезпечення Збройних сил

України. Однак можна припустити, що у даних умовах позитивним може стати досвід адресної і обґрунтованої підтримки державою децентралізації державного управління, залучення інститутів громадянського суспільства до публічного управління з метою недопущення дестабілізації соціальної ситуації, формування справедливої моделі взаємовідносин держави з органами публічного управління (затвердження чітких правил проведення контрольних заходів – один з кроків передбачено Законом України від 3 листопада 2016 року 1726-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»), підвищення якості керівництва органом публічного управління у контексті постанови Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. № 19 «Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», більш уважне ставлення до різних аспектів власної діяльності, в число яких входить інформаційна безпека інформаційних ресурсів.

Комплекс прав і обов'язків органу публічного управління по створенню власної системи інформаційної безпеки інформаційних ресурсів є спеціальним елементом правового статусу цих суб'єктів права і підлягає правовому оформленню у вигляді локального правового акта (положення, інструкції, програми, регламенту тощо) із зазначенням виділених фінансових коштів на здійснення передбачених заходів.

У даний час практика правового оформлення діяльності органів публічного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів ще не стала загальноприйнятою нормою життя. Інформаційні правовідносини органів публічного управління у сфері інформаційної безпеки інформаційних ресурсів за методам їх реалізації припускають використання норм різних галузей права і є різноманітними залежно від сфери діяльності органу публічного управління або характеру юридичного конфлікту щодо інформаційного ресурсу, що ускладнює процес

забезпечення інформаційної безпеки.

Розвиваючи важливу, своєчасну ідею здійснення моніторингу (аудиту) діяльності органів публічного управління в галузі інформаційної безпеки інформаційних ресурсів, має місце необхідність розширення сфери цього напрямку, який має бути, в цілому, орієнтований на виявлення загального позитивного стану всієї інформаційної складової органу публічного управління, включаючи оцінку безпеки не тільки вхідної, але й вихідної інформації, використання сучасних засобів і методів рішення технічних завдань інформаційної безпеки, ступінь включення в загальну проблематику діяльності у сфері забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері та відповідність фінансового забезпечення поставленій меті.

Зазначене зумовлено тим, що у даний час є три групи практичних проблем, з якими орган публічного управління мають справу при забезпеченні інформаційної безпеки – це проблеми обігу інформації у зв'язку з існуванням державних інформаційних ресурсів, що акумулюють інформацію про юридичних осіб, реєстрів акціонерів тощо, новий підхід законодавця до регулювання комерційної таємниці та правове регулювання службової інформації.

Інститут забезпечення інформаційної безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері охоплює сфери діяльності суб'єктів права за такими напрямками:

- забезпечення повноти, достовірності та своєчасності інформації, яку органи публічного управління використовують для реалізації своєї діяльності (правовий, техніко-технологічної, фінансової тощо);

- формування власної інформаційної системи, адекватної потребам і статусу органу публічного управління з урахуванням специфіки забезпечення режиму безпеки інформаційної системи щодо категорій інформації (відкрита, обмеженого доступу, персональна, таємна, службова тощо), додержання вимог щодо захисту інтелектуальної власності;

- забезпечення безпеки інформації, що виходить від органу публічного управління в адресу контрольних органів, партнерів, контрагентів, споживачів робіт і послуг.

О. Юдін, С. Бучик розглядаючи правові аспекти формування системи державних інформаційних ресурсів визначають систему інформаційних ресурсів як організовану за єдиною технологією сукупність національних ресурсів, необхідних для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку держави та внесених до Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, посиляючись на Концепцію формування системи національних електронних інформаційних ресурсів.

Н. Литвин з погляду на думку І. Арістової описує систему інформаційних ресурсів у сукупності: інформаційні ресурси, за визначенням Національної програми інформатизації; інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура; науково-виробничий потенціал у сфері інформаційних технологій, система забезпечення інформаційного захисту (безпеки).

Аналіз нормативно-правового регулювання безпеки інформаційних ресурсів у правоохоронній сфері показує, що найбільш струнке та повне правове регулювання характерно для п'яти основних державних інформаційних систем, що акумулюють у своєму складі значну частину інформаційних ресурсів, які використовуються у правоохоронній сфері.

Кожна з цих систем – бібліотечна система, архівна система, державна система статистики, державна система науково-технічної інформації та державна система правової інформації має своє правове регулювання та відпрацьований механізм функціонування.

Однак довідкові інформаційні ресурси масового характеру та інформаційні ресурси у правоохоронній сфері у більшості не мають правового регулювання, режим їх функціонування не встановлений або встановлений індивідуально для конкретних ресурсів.

Контрольні питання

1. Поняття інформації та її законодавче закріплення
2. Поняття, зміст та учасники інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів
3. Відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері
4. У чому полягає суть захисту інформації в інформаційно-комунікаційних системах.
5. Які нормативно-правові акти регулюють використання інформації у правоохоронній діяльності?
6. Яка інформація віднесена до державної таємниці?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення системи державного управління у книговидавничій сфері: Закон України від 28.01.2016 № 954-VIII // Відомості Верховної Ради, 2016. – № 10. – Ст. 102.
2. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 № 3814-XII // Відомості Верховної Ради, 1994. – № 15. – Ст. 86.
3. Постанова Верховної Ради України від 22.09.2016 № 1602-VIII «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи»: // Відомості Верховної Ради, 2016. – № 44. – Ст. 753.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 870 «Про затвердження Положення про Державну архівну службу України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/870-2015-%D0%BF>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 634-р «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80>
7. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.03.2016 № 477 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16/paran11#n11>
8. Наказ МВС України від 27.05.2016 № 432 «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvs.gov.ua/upload/file/nakaz_mvs_432_\(1\).pdf](http://mvs.gov.ua/upload/file/nakaz_mvs_432_(1).pdf)
9. Наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.02.2015 № 24/26 «Про затвердження змін до Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0240-15>

Додаткова література

1. Єдиний державний портал адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://poslugu.gov.ua/>
2. Україна на шляху до е-демократії / Офіційний веб-сайт Радіо Свобода. 04 листопада 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/28097653.html>

3. Дубов Д.В. Державна інформаційна політика України в умовах гібридного миру та війни / Д.В. Дубов / Стратегічні пріоритети, 2016. – № 3 (40). – С.86-93.
4. Курман О.В. Відомості, що становлять інформацію з обмеженим доступом як предмет злочинного посягання / О.В. Курман // Право і суспільство, 2016. – № 5. – С. 174-178.
5. Семенюк О.Г. Класифікація таємної інформації / О.Г. Семенюк // Інформація і право, 2016. – № 1(16). – С. 44-51.
6. Белєвцева В.В. Адміністративно-правовий захист інформації з обмеженим доступом: визначення та удосконалення / В.В. Белєвцева // Інформація і право, 2016. – № 2 (17). – С. 127-133.
7. Пилипчук В.Г. Інформаційна безпека та приватність у сфері захисту персональних даних / В.Г. Пилипчук, В.М. Брижко // Інформація і право. – 2016. – № 4 (19). – С. 60-70.
8. Горбань Ю.О. Інформаційна війна проти України та засоби її ведення / Ю.О. Горбань // Вісник Нац. акад. держ. управління при Президенті України. 2015. – № 1. – С. 136-141.
9. Довгань О.Д. Інформаційні ресурси: національні та державні, зміст, поняття / О.Д. Довгань // Інформація і право, 2015. – № 3(15). – С. 85-91.
10. Правові механізми управління в умовах інформаційної війни та надзвичайних режимів / М.П. Стрельбицький, М.Л. Погребицький // Інформація і право, 2015. – № 1(13). – С. 78-84.

РОЗДІЛ 6

ОРГАНИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

6.1. Поняття та зміст органів охорони правопорядку в Україні

Статтею 19 Конституції України передбачено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Правопорядок – це система суспільних відносин, які врегульовані нормами права. Подібними є визначення правопорядку і серед науковців. Так, на думку О. Зайчука та Н. Оніщенко, правопорядок – це правовий стан суспільних відносин, що забезпечує їх стабільність, упорядкованість та охорону шляхом фактичної реалізації правових норм і вимог законності.

С. Албул, М. Баймуратов, А. Берлач вважають, що правопорядок – об'єктивна потреба розвитку держави й суспільства. Його забезпечення має відбуватись в межах законності. Підтримують правопорядок щоденним додержанням, виконанням, використанням і застосуванням норм права учасниками правових відносин. Участь у таких відносинах уповноваженого органу накладає на нього виключно важливу відповідальність. Однак в юридичній науці представлено і більш широкий підхід до розуміння правопорядку. Правовий порядок розглядається як стан упорядкованості, урегульованості, організованості суспільних відносин, який утворюється, існує і функціонує внаслідок фактичної реалізації правових норм відповідно до принципу законності. Основою правопорядку є право, умовою його виникнення та функціонування – режим законності.

Як складному суспільно-правовому явищу правопорядку притаманні зміст і форма. Зміст правопорядку виражається в його спрямованості на захист прав і

свобод людини, забезпечення нормальних умов життєдіяльності суспільства, верховенства права в державному і суспільному житті. Форма правопорядку – це притаманна йому структура, організація і оформлення змісту. Тобто, як наслідок реалізації законності в суспільстві, встановлюється певний порядок відносин, який врегульований нормами права. Іншими словами, правовим порядком є система суспільних відносин, які здійснюються у суспільстві, згідно з вимогами норм права.

I. Погрібний констатує, що правовий порядок є завершальною стадією формування усіх правових інститутів, форм, механізмів та процесів та виступає обумовленим підсумковим рівнем розвитку суспільства та держави. При цьому наголошує, що необхідно брати до уваги, що правовий порядок гарантує здійснення таких суспільно значущих форм та моделей поведінки, які з одного боку, підтримуються публічно-правовою діяльністю держави, а з іншого – забезпечують комфортно правове існування особистості та суспільства в цілому.

На думку П. Хамули, правопорядок є частиною громадського порядку. У свою чергу, громадський порядок – це система суспільних відносин, яка в своїй основі ґрунтується на дотриманні соціальних норм: норм права, моралі, корпоративних норм, звичаїв та ін. Отже, правопорядок є частиною системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Він встановлюється в результаті додержання режиму законності в суспільстві. Особливість правопорядку як специфічної системи суспільних відносин виражається у тому, що складається він тільки на основі правових норм і з огляду на це охороняється державою. При цьому правопорядком охоплюються далеко не всі відносини, що є в суспільстві. Певна частина громадського життя не має потреби у правовій регламентації. Вона перебуває у сфері дії норм моралі, норм різних громадських організацій та інших не правових нормативних регуляторів. У цьому розумінні правопорядок є лише елементом загальної системи суспільних відносин, що складаються під впливом нормативного регулювання. Іншими

словами, правопорядок є складником громадського порядку і являє собою зафіксовані правовими нормами суспільні відносини.

На думку О. Нікітенка, складовими правопорядку є порядок здійснення суверенітету, територіальної недоторканості і цілісності України, народовладдя, державної влади і місцевого самоврядування, правосуддя, порядку управління, порядку виконання посадовими особами своїх повноважень, а громадянами – реалізації своїх прав і свобод, громадський порядок, порядок здійснення права власності, порядок користування об'єктами права власності Українського народу, порядок ведення господарської діяльності, міжнародний правопорядок, порядок несення військової служби, порядок який забезпечує екологічну безпеку, безпеку виробництва, руху та експлуатації транспорту, безпеку людини від насильницьких посягань тощо. Безперечно, що усі структурні елементи правового порядку є основними і невід'ємними один від одного.

Під охороною правопорядку слід розуміти створення і проведення державою системи виховних, організаційних та правових заходів, які зумовлені закономірностями розвитку суспільства, що здійснюються державними органами, у тому числі правоохоронними органами, громадськими об'єднаннями за активної допомоги громадян, і які спрямовані на забезпечення додержання правил, що регулюють відносини людей у сфері суспільно-політичного життя та побуту; профілактику та припинення порушень; притягнення винних у порушенні встановлених правил до відповідальності; захист прав та свобод громадян, інтересів держави та суспільства від злочинних та інших антигромадських посягань.

Згідно з положеннями Закону України «Про основи національної безпеки України» в Україні створено цілу систему державних органів із розробленим комплексом заходів, із своїми принципами, пріоритетами, спрямованими та зосередженими на охороні державної безпеки та правопорядку.

Зокрема, їх діяльність полягає у прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній

безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації.

Особливістю нормативно-правового регулювання охорони правопорядку, як і правоохоронної діяльності, є те що правовий порядок потребує застосування адекватних правомірних засобів та заходів охорони. Зокрема, до таких можливо віднести вплив держави на стан злочинності та підтримка у забезпеченні законності, контроль над процесами, які проходять у суспільному середовищі щодо створення громадських організацій, фінансово-господарських операцій, перетину кордону та інші.

Підтримання правопорядку та припинення правопорушень покладається на компетентні державні органи, для яких діяльність з підтримання правопорядку, запобігання правопорушенням є обов'язковою і полягає у невідкладному й адекватному реагуванні на факти невиконання або неналежного виконання вимог правових норм з боку юридичних або фізичних осіб. Мотивація правопорушень, зокрема незнання правових норм тощо, може враховуватись у більш-менш суворому характері реагування, але вона не може визнаватися підставою для невжиття відповідних заходів щодо припинення правопорушень. У процесі діяльності з припинення правопорушень здійснюється, як правило, правомірний вплив (реагування на умови та причини правопорушень, роз'яснення процесуальних прав та обов'язків, інформування правопорушника та його мікросередовища про наслідки правопорушення тощо). При цьому неприпустимим є протиправні дії щодо правопорушників з боку працівників правоохоронних органів у вигляді погроз, залякувань, побоїв.

Правопорядок можна охарактеризувати як віддзеркалення стану законності у суспільстві. Тобто правовий порядок є результатом ефективності організації

та функціонування суспільства і держави на правових засадах.

Кожна цивілізована демократична держава зацікавлена у формуванні свого правопорядку, оскільки при таких умовах злагоджено працюють механізми стримувань та противаг, ефективно функціонує економіка, гарантуються та захищаються права, свободи та інтереси людини і громадянина. Це дає можливість державі забезпечити власну діяльність щодо безперешкодного виконання завдань і функцій. У таких умовах установлюється виконавча дисципліна усіх органів держави та їх посадових осіб, установлюються правове підґрунтя і засоби функціонування державної влади, демократії. У ході законотворчої діяльності, формулюючи норми права, держава, в особі уповноважених на те органів, закладає в них основи правового порядку і зобов'язується забезпечувати їх реалізацію.

Правопорядок виконує роль маяка між інтересами громадянського суспільства і держави та орієнтує та забезпечує стабілізацію, та підтримання рівноваги між ними. Поряд з тим, очевидно, що самі по собі задекларовані у нормативно-правових актах правила поведінки не принесуть очікувані ефекти.

Для забезпечення втілення їх у життя необхідними є: а) високий рівень правосвідомості учасників правовідносин; б) органи, уповноважені на охорону встановленого правового порядку.

На перший погляд, між правоохоронними органами та органами охорони правопорядку принципово суттєвої різниці немає. За своїм функціональним покликанням як одні, так і інші виконують правоохоронну функцію в більшій чи меншій мірі. Однак, органи охорони правопорядку мають більш вужчу спрямованість своєї діяльності, що підтверджується наступним.

Подальший розвиток нашої держави як демократичної і правової вимагає підвищення ефективності діяльності як всієї системи правоохоронних органів, так і її провідної складової – органів охорони правопорядку, на які покладено важливі завдання щодо охорони законних інтересів, прав та свобод людини і громадянина, забезпечення громадської безпеки та протидії правопорушенням.

Аналізуючи наукові дослідження в галузі правового порядку та його

охорони вчених М. Вебер, М. Фуко, С. Хантингтон, С. Алексєєв, Л. Мамут, В. Нерсесянц можна узагальнити основні риси, які характеризують правовий порядок у співвідношенні до громадського порядку.

У першу чергу правовий порядок – це специфічна складова громадського порядку, яка визначає міру відповідності суспільним відносинам, що склались діючим юридичним приписам; степінь стабільності функціонування суспільних та державних інститутів у відповідності до вимог права; степінь гарантій можливості реалізації суб'єктивних прав та належного виконання покладених обов'язків на учасників суспільних відносин.

Крім того, правовий порядок являє собою складну систему, що в свою чергу є головною складовою громадського порядку, до якої також входять такі елементи як законність, юридична відповідальність, права та свободи громадянина, правова культура, правосвідомість. Тобто своєрідним лакмусовим папірцем для визначення довершеності правової системи є правовий порядок. Така довершеність може проявлятися у гармонійному функціонуванні всіх елементів правової системи.

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло

яких визначається законом. Підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист. Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Згідно із розробленою МВС України Концепцією першочергових заходів реформування системи МВС основною метою реформи є те, що правоохоронні органи, не відмовляючись від виконання основного завдання – охорони правопорядку, мають змістити акцент своєї роботи на зв'язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є малоефективними.

Реалізація основних концептуальних засад формування і функціонування правоохоронних органів здійснюється поетапно. Першим етапом до реформування є наявність якісного правового забезпечення діяльності. Законодавець, як нами зазначалося, вже здійснив перші кроки у цьому напрямку шляхом прийняття Закону України «Про Національну поліцію».

Реалізація норм цього Закону надасть змогу забезпечити дотримання прав і свобод громадян, відповідальність та підзвітність працівників Національної поліції, неупередженість та політичну нейтральність Національної поліції, її відкритість, співпрацю з громадськістю, а також суспільну підтримку та довіру громадян. Як зазначив А. Аваков в одному із своїх виступів, це серйозна і довготривала робота для зміни старої пострадянської системи, якій мало хто вірить і яка є малоефективна. Головним завданням є, не втрачаючи керованості, змінити якість.

Зараз ми шукаємо той баланс, який був би оптимальним для кожної окремої місцевості: як для обласних центрів і великих міст, так і для сільської місцевості. Зокрема, деякі вітчизняні науковці вважають, що функція поліції в матеріальній площині – державна діяльність, спрямована на захист суспільства загалом і кожного громадянина, зокрема, від діянь, що загрожують безпеці й громадському порядку. Інші вважають, що до функцій поліції слід віднести адміністративну, кримінально-процесуальну, оперативно розшукову,

профілактичну, запобіжну, виконавчу, охоронну і правовідновлювальну.

На думку американського вченого Джеймса Інкарді, діяльність поліції будь-якої країни складається з двох основних напрямів: протидія правопорушенням (під якою розуміється перш за все розкриття та розслідування злочинів, розшук і затримання осіб, які вчинили злочини, контроль за безпекою на шляхах, за проведенням масових заходів, розшук людей, дітей, тварин, місце перебування яких невідомо, надання допомоги безпорадним особам тощо), а також охорона громадського порядку.

Національна система правоохоронних органів практично постійно функціонує в умовах реформування, наслідком якого стали: удосконалення їх організаційно-штатної структури, більша відкритість для населення, подальший розвиток співпраці з суб'єктами громадянського суспільства, зменшення їх мілітаризації тощо. Однак конституційно-правова і кримінально-процесуальна реформи, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення вітчизняного законодавства у галузі забезпечення прав людини вимагають узгодженої державної політики та комплексних змін всієї системи цих органів.

Главою держави неодноразово акцентувалася увага на потребі приближення правових основ діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, що вимагає розробки концепції їх реформування. У ході подальшого реформування органів охорони правопорядку необхідно враховувати ті тенденції, що спостерігаються останніми роками у правовому регулюванні статусу та діяльності такого типу органів у розвинених державах.

На Першому європейському конгресі з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся в Мюнстері (Німеччина) у березні 1998 р., його учасники наголосили, що поліція має бути сервісною службою, яка надає послуги населенню на певній території, і має існувати 76 для громадян, розвиваючи для них систему послуг.

При вирішенні питання щодо оптимальної моделі конституювання органів охорони правопорядку необхідним вбачається звернення до міжнародного досвіду регламентації їх правового статусу на конституційному рівні. Одним із

важливих завдань конституційного регулювання є обмеження державної влади в інтересах захисту прав і свобод людини і громадянина.

Зокрема, це чітко впливає із приписів ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Як відомо, конституційні норми передбачають загальні засади обмеження державної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19).

Однак урахувуючи те, що органи охорони правопорядку наділені особливими повноваженнями із застосування примусових заходів, доцільно було б закріпити основи їх правового статусу саме в нормах Конституції, що створило би додаткові гарантії обмеження при здійсненні повноважень органів правопорядку та спрямованість їх діяльності на захист конституційних прав і свобод людини та громадянина.

На конституційному рівні, на думку П. Хамули, слід закріпити завдання органів охорони правопорядку, які полягають у захисті прав і свобод людини та громадянина, а також положення про те, що їх організація і діяльність, структура та штатна чисельність регулюються виключно законами України. Крім того, аналіз зарубіжних конституцій дозволяє зробити такі висновки щодо питання про обсяг конституційної регламентації статусу органів охорони правопорядку: передусім йдеться про повноваження вищих органів влади із призначення керівників правоохоронних структур; установлена вимога на регулювання діяльності поліції виключно органічним законом (прийняття якого вимагає 2/3 від складу парламенту) (наприклад, попередня редакція Конституції Угорської Республіки); найчастіше в конституціях використовується категорія «поліція» як родове поняття всіх правоохоронних озброєних структур; – в окремих випадках установлена заборона на членство в партіях працівників поліції (Конституція Італії).

У деяких випадках регулювання діяльності правоохоронних органів виведено на рівень окремого розділу Конституції. У розділі 3 «Федеральні

органи безпеки» Конституції Австрії вирішуються питання керівництва органами безпеки, призначення керівників на місцях, права правоохоронних органів тощо. Глава III «Громадська безпека» Конституції Бразилії вирішує питання системи органів поліції, їх основні завдання, встановлюється виключне законодавче регулювання діяльності поліції.

Розділ 11 «Служби безпеки» Конституції Південно-Африканської Республіки містить глави «Основні принципи», «Оборона», «Поліція», «Розвідка». У главу «Поліція» включено положення про завдання поліцейської служби, розподіл відповідальності між національними поліцейськими структурами та правоохоронними органами провінцій та контролю за діяльністю поліції. Конституція Угорщини має розділ «Угорські сили оборони, поліція і служба національної безпеки», у якому закріплено основні обов'язки поліції, до яких віднесено запобігання, розслідування злочинів, охорона громадської безпеки і збереження громадського порядку, а також захист державних кордонів.

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду законодавчого врегулювання діяльності правоохоронних органів свідчить про необхідність вирішити питання про конституційний статус органів охорони правопорядку шляхом доповнення розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», а саме: визначити, що в системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її безпеки, охорона громадського порядку, попередження та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави; встановити, що система, конкретні завдання цих органів, їх чисельність, повноваження їх посадових та службових осіб (у тому числі і щодо застосування примусових заходів) мають визначатися виключно законом; передбачити, що працівники органів охорони правопорядку не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках; передбачити можливість здійснення парламентського та громадського контролю, а також

прокурорського нагляду за діяльністю цих органів.

Реформування органів правопорядку повинно здійснюватися поетапно. Перш за все, шляхом прийняття нових та внесення змін до чинних законів та інших нормативних актів, створенням нормативно-правової бази, яка б відповідала міжнародним нормам і стандартам. По-друге, шляхом реформування системи правоохоронних органів, створення нових, та ліквідування деяких старих органів.

У проекті Концепції реформування системи правоохоронних органів України було передбачено у складі Міністерства внутрішніх справ України з прямим підпорядкуванням Міністру внутрішніх справ створення органу Національної поліції, на який було б покладено функції із охорони та забезпечення правопорядку на території держави. За своєю сутністю Національна поліція повинна включати наступні підрозділи: кримінальна, фінансова, муніципальна, поліція охорони, патрульна поліція. До компетенції поліції охорони та патрульної поліції передбачено віднести повноваження, передбачені Законом України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» (з 2014 року Національна гвардія України) та інші повноваження, визначені чинним законодавством. За цією поліцією залишалося б право здійснення оперативно-розшукової діяльності при розшуку злочинців. Основним призначенням була б охорона важливих державних об'єктів, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, екстрадиції та конвоювання, участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності. В свою чергу, завданням патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху (замість Державної автомобільної інспекції) передбачалося підтримання безпеки на дорогах, допуск транспортних засобів до дорожнього руху (проведення технічних оглядів), проведення навчання та допуск осіб до керування транспортними засобами, затримання порушників, складання протоколу про адміністративні

правопорушення, протоколів по дорожньо-транспортних подіях та участь при судовому розгляді зазначених справ, ліквідація причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Такі основні принципи і стали основоположними у Законі України «Про Національну поліцію», що дає підстави впевнено стверджувати, що розпочато процес трансформації колишніх органів внутрішніх справ у європейську модель органів охорони правопорядку.

На думку П. Хамули, доцільно розглянути сутність органів охорони правопорядку в частині забезпечення охорони приміщень судів і забезпечення безпеки учасників судового процесу.

Фактично, відповідно до Положення про Державну судову адміністрацію України до її повноважень належить забезпечення питання реалізації охорони приміщень судів та безпеки учасників кримінального провадження. Хоча й Державна судова адміністрація України і є окремим органом суддівської гілки влади, що наділений адміністративно-управлінськими повноваженнями, проте самостійне виконання ним настільки важливого і масштабного завдання є неможливим без чіткої взаємодії із органами охорони правопорядку. Саме тому вбачається логічною взаємодія Державної судової адміністрації України з іншими органами державної влади.

Таким чином, сміливо можливо стверджувати, що забезпечення охорони приміщень судів і безпеки учасників судового процесу здійснюється на засадах взаємодії та координації дій уповноважених на те органів. Питанню правового забезпечення охорони громадського порядку, в тому числі й забезпеченню безпеки учасників судового процесу неодноразово приділялася увага таких вчених як В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, В. Петков, С. Шатрава, А. Шишко. При цьому більшість науковців дотримуються типового підходу щодо розуміння сутності охорони громадського порядку, яка полягає у взаємодії та координації спільної діяльності відповідних органів, на яких покладено обов'язок запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок і безпеку осіб.

Водночас Закон України «Про Національну поліцію» передбачає забезпечення публічної безпеки та порядку.

І це з тих причин, що співпраця між Державною судовою адміністрацією України та органами охорони правопорядку з питань охорони приміщень суду і забезпечення безпеки учасників процесу ґрунтується, насамперед, на законах та підзаконних нормативно-правових актах. Разом з тим, означена взаємодія характеризується й взаємне узгодженістю діяльності відповідних органів у форматі виконання спільного завдання – забезпечення охорони приміщень суду і безпеки суддів.

Слід звернути увагу, як зазначає П. Хамула, на виокремлення вченими такої основної ознаки взаємодії між органами влади як домовленість, яка, в свою чергу, може бути усною та письмовою та стосуватися часу, місця, порядку, засобів, способів і форми спільних дій та ін. З питань охорони приміщень судів й безпеки учасників судового процесу взаємодія між Державною судовою адміністрацією України та структурними підрозділами органів МВС визначена нормативно-правовими актами. Однак, єдиного правового акта, яких би містив положення про порядок, форми, способи і засоби охорони приміщень судів й забезпечення безпеки учасників судового процесу не має.

Власне розуміння терміну «забезпечення» доцільно розглядати у двох аспектах. По-перше, як констатація правової діяльності суб'єкта забезпечення охорони правопорядку. По-друге, як передбачена правовими нормами сукупність способів і засобів забезпечення функціонування того чи іншого явища. Зокрема, І. Ієрусалимов визначає, що забезпечення – це система заходів, покликаних зробити можливим, дійсним і безумовним використання науково-технічного потенціалу. у сфері запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок.

Відповідно, правове забезпечення охорони правопорядку являє собою систему законів та підзаконних актів, що врегульовують порядок узгоджених за метою, часом, способом і засобами спільних дій між органами державної влади

і органами охорони правопорядку. У наведеному прикладі, ці спільні дії узгоджуються між Державною судовою адміністрацією України і органами МВС України.

Правову основу для виконання завдань органів охорони правопорядку становить: Конституція України; Закон України «Про судоустрій і статус суддів»; Положення про Державну судову адміністрацію України; спільні рішення Вищої ради правосуддя та наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 грудня 2016 року (рішення) № 3470/0/15-16, (наказ) № 1352 «Про затвердження Тимчасової порядку забезпечення охорони судів і органів правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них» організації підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорони приміщень суду» і ін.

Для з'ясування сучасного стану правового забезпечення охорони приміщень судів і безпеки суддів, формування шляхів взаємодії органів охорони правопорядку та Державної судової адміністрації України П. Хамула вважає за доцільне здійснити детальний аналіз особливостей даної нормативно-правової бази. Конституція України як основний гарант прав і свобод людини, містить положення про те, що гарантує незалежність і недоторканність суддів, забороняючи вплив на суддів у будь-яких спосіб (ч. 1 ст. 126). Основний Закон також передбачає, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів, в тому числі й забезпечення охорони приміщень суду (ст. 130). Наведене дає підстави стверджувати, що основні правові засади забезпечення охорони приміщень суду й безпеки учасників судового процесу чітко передбачено у конституційних нормах. Ці положення є безпосереднім базисом для подальшого правового забезпечення охорони приміщень судів і безпеки суддів.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» містить норми, якими до повноважень Державної судової адміністрації України відносить забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції та взаємодію з відповідними органами та установами, в тому числі інших держав, з метою

вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів. Підтвердження виконання Державною судовою адміністрацією України поставлених перед нею завдань з означеної проблематики знаходимо у звітних даних щодо діяльності судової адміністрації..

Проблематика забезпечення дотримання громадського порядку в суді й гарантування безпеки учасників судового процесу потребує вдосконалення. Вважаємо за доцільне рекомендувати вироблення єдиного уніфікованого підходу до здійснення єдиних заходів щодо охорони приміщень судів і безпеки суддів в цілому по всій території України, а не, як показує практика діяльності Державної судової адміністрації України, вибіркоким методом. При цьому, зважаючи на те, що Державна судова адміністрація України виконує завдання з організації служби судових розпорядників, то проблематику охорони громадського порядку у судових установах слід розглянути й у форматі взаємодії судової міліції та служби судових розпорядників.

У науковій літературі вченими виділяються напрями підтримки та вдосконалення взаємодії між Державною судовою адміністрацією України та структурними підрозділами МВС України. Зокрема, С. Шатрава до них відносить: створення системи обміну інформацією між даними органами; узагальнення спільного досвіду, розробка методичних вказівок з питань організації взаємодії; здійснення контролю за порядком взаємодії та ін. Служба судових розпорядників здійснює свою діяльність на основі Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності.

Правовою базою діяльності служби судових розпорядників є Конституція України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, накази Державної судової адміністрації України, рішень Вищої ради правосуддя, Положення про службу судових розпорядників та організацію їх діяльності та ін.

Взаємодія Державної судової адміністрації України з підрозділами МВС

України з питань охорони приміщень судів і забезпечення безпеки суддів здійснюється на основі рішення Вищої ради правосуддя та наказу Міністерства внутрішніх справ України від 26 грудня 2016 року (рішення) № 3470/0/15-16, (наказ) № 1352 «Про затвердження Тимчасової порядку забезпечення охорони судів і органів правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них і ін.

Аналіз нормативно-правової бази щодо взаємодії правоохоронних органів й органів судової гілки влади з питань охорони приміщень судів й забезпечення безпеки учасників судового процесу дає підстави стверджувати, що лише спільними заходами означених органів забезпечується високий рівень виконання поставленого завдання. Означене дає підстави для висновку про те, що віднесення до системи правоохоронних органів тих органів державної влади, на яких опосередковано покладено обов'язки по виконанню правоохоронної функції дають підстави для доцільності реорганізації правоохоронних системи в цілому та органів охорони правопорядку зокрема.

Одним зі шляхів вдосконалення функціонування системи правоохоронних органів, в тому числі і органів охорони правопорядку слід вважати кадрове забезпечення функціонування, що передбачає зміни, насамперед, у формах і методах управління персоналом.

Для цього необхідно чітко визначити перелік атестованих посад та посад, що заміщуються державними службовцями, встановити відповідність спеціальних знань працівників поліції та категорій і рангів державних службовців.

Необхідно забезпечити розвиток міжнародного співробітництва шляхом участі у програмах двостороннього чи багатостороннього обміну науковими та науково-педагогічними працівниками з метою їх стажування, здійснення спільних досліджень, проведення міжнародних конгресів та конференцій. Так само, як правовий порядок є складовою громадського порядку, так і складовою системи правоохоронних органів України є органи охорони правопорядку. Така їх назва широко застосовується:

- на міжнародному рівні (Резолюція 690 (1979) про прийняття Декларації про поліцію (прийнята Парламентською Асамблеєю Ради Європи 8 травня 1979 року); Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку 17 грудня 1979 року (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН та інші);

- у конституційному праві зарубіжних країн (поняття «правопорядок» використано у Конституціях Республіки Білорусь, Молдови, Італії, Польщі, Словацької Республіки, Словенії, Румунії, Хорватії, Швейцарії тощо);

- у законодавстві України: ряд нормативно-правових актів містить чітку вказівку на те, що діяльність окремих правоохоронних органів спрямована на охорону, зміцнення, утвердження правопорядку (Кримінальний процесуальний кодекс України, Митний кодекс, Закони України «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та інші). Як вказує П. Хамула, наведені положення дають підстави для формування висновку про те, що органи охорони правопорядку наділені такими ознаками:

1) компетенційні повноваження, що полягають у захисті прав і свобод людини, а також охорони правопорядку;

2) можливість застосування примусу у встановлених законом випадках;

3) можливість наявності підрозділів з озброєними формуваннями;

4) позапартійність і незалежність від впливу політичних партій, громадських організацій, рухів;

5) характерна система присвоєння працівникам, що проходять службу в органах охорони правопорядку, спеціальних звань і класні чинів;

6) контроль або нагляд за додержанням законів іншими органами охорони правопорядку.

Більшість із цих ознак мають базовий характер і з урахуванням останніх законодавчих змін дають підстави для віднесення до органів охорони правопорядку таких органів влади, як: органи внутрішніх справ і прикордонна

служба, Служба безпеки України, органи військової служби правопорядку, пенітенціарна служба, управління державної охорони, податкова міліція. Водночас такий перелік вважаємо таким, що потребує уточнення і, насамперед, щодо такого державного органу, як прокуратура.

Аналіз положень Конституції України та Закону України «Про прокуратуру», інших законодавчих актів дає підстави для віднесення прокуратури до органів охорони правопорядку.

Прокуратура серед державних органів займає особливе місце:

а) за своїми функціями є єдиним правоохоронним органом, статус якого закріплений як конституційно (розділ VII Основного Закону), так і законодавчо (Закон України «Про прокуратуру»);

б) не належить ані до законодавчої, ані до інших гілок влади (наприклад, у Розділі IV Конституції України надано вичерпний перелік інституцій, які від імені Верховної Ради України здійснюють контроль: Рахункова палата – за використанням коштів Державного бюджету України, а Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Не належить прокуратура і до органів виконавчої влади – відповідно до пункту 9 Перехідних положень Конституції України вона здійснює контроль за її органами);

в) це є орган охорони правопорядку і одночасно орган, що здійснює функції державного нагляду (нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів 89 примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (стаття 5 Закону України «Про прокуратуру»);

г) прокуратура координує діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції (ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»). Виходячи із зазначених вище особливостей, прокуратуру слід визначити як стрижневий системоутворюючий елемент у системі органів

охорони правопорядку.

Лише за умови взаємодії зі спеціальними органами охорони правопорядку органи державної влади можуть успішно реалізовувати повноваження щодо забезпечення правоохоронної функції держави. Виходячи із того, що органи охорони правопорядку при реалізації своїх функцій наділені повноваженнями з обмеження прав і свобод людини, що мають здійснюватися тільки виключно з підстав та у порядку, визначених законодавчо, а також з урахуванням принципу пропорційності, статус таких органів має бути визначено окремим законом, наприклад, «Про органи охорони правопорядку України» або ж шляхом внесення змін до існуючих законів з метою чіткого визначення їх переліку та функцій.

Прокуратура України є складовою системи органів охорони правопорядку. Вона відіграє стрижневу, системо утворюючу роль. Статус органів прокуратури є особливим і повинен визначатися як конституційно, так і законодавчо. Специфічність прокуратури полягає у тому, що вона:

а) не належить до жодної з гілок влади;

б) це і орган правопорядку, і одночасно орган, що здійснює функції державного нагляду за додержанням законів іншими органами охорони правопорядку, насамперед, у сфері застосування ними кримінального процесуального і кримінально-виконавчого законодавства;

в) координує діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції.

При цьому в Конституції України пропонується детально не регламентувати функції або виключні повноваження прокуратури України. По-перше, це не відповідає світовій практиці. По-друге, зміни у політично-економічному житті суспільства вимагають постійних систематичних змін у чинному законодавстві. Відмова від конституційного закріплення функцій прокуратури дозволить більш оперативно на законодавчому рівні змінювати напрямки прокурорської діяльності, не вносячи зміни до Конституції України, як це має місце на сучасному етапі.

6.2. Поліція в системі органів охорони правопорядку

Суверенітет держави, охорона прав і свобод громадян, захист основ конституційного ладу та забезпечення правопорядку є важливими факторами нормального існування суспільства і функціональним обов'язком держави. Державна правоохоронна функція реалізується системою правоохоронних органів, важливе місце в якій займає поліція. В ході проведення адміністративної реформи з метою забезпечення довіри громадян, створення умов для захисту їх прав та свобод, створення ефективних механізмів протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності та громадської безпеки у 2015 році пройшло реформування органів внутрішніх справ і перетворення міліції в поліцію.

Процес реформування міліції в поліцію передбачав зміну законодавчих та організаційно-правових основ функціонування поліції, зміна статусу її органів і службовців, звільнення поліції від невластивих їй функцій і розширення повноважень спрямованих на вирішення поставлених завдань з охорони правопорядку.

Реформування міліції і створення поліції були націлені на вирішення складної соціальної завдання – подолати криза довіри суспільства, виробити нові організаційно-правові форми взаємодії поліції і суспільства, забезпечити врахування громадської думки при оцінці діяльності органів і службовців поліції, змінити систему звітності і розробити сучасні показники ефективності роботи правоохоронних органів.

Як юридична категорія поняття охорона правопорядку проявляє себе на методологічному рівні дослідження державно-правових явищ, виступаючи, поряд зі свідомістю, формою існування права. На цьому рівні охорона правопорядку в залежності від цілей дослідження може розглядатися з різних позицій. З державно-правових позицій охорона правопорядку може розглядатися, по-перше, як юридична форма реалізації функцій держави, наприклад, екологічної, правоохоронної, по-друге, як специфічний спосіб

здійснення державної влади: законодавчої, судової, виконавчої.

У межах галузевих юридичних наук, наприклад, адміністративно-правової науки, охорона правопорядку охорона правопорядку може бути розглянута як одна з форм правозастосування, яка використовується органами виконавчої влади, державного управління. При дослідженні організаційно-правових форм функціонування органів державної влади охорона правопорядку може розглядатися як системоутворюючий ознака виділення правоохоронних органів.

Запропонована інтерпретаційні схема розуміння охорона правопорядку особливо важлива з точки зору проведеного нами дослідження, оскільки дозволяє розглядати законотворчу, правозастосовну, юрисдикційну, право надільну або наглядову діяльність як специфічні підсистеми єдиної в методологічному відношенні правоохоронної діяльності, що володіють загальним інтегративним системним ознакою – правоохоронної спрямованістю, тобто . спрямованістю на захист самого права.

З іншого боку, з огляду на наслідки професійного поділу праці в правоохоронній сфері, це дозволяє диференціювати дані види діяльності з точки зору різних правових інститутів, органів держави, наділених певною компетенцією і правовим статусом.

Охорона правопорядку як загальна матеріальна юридична гарантія реалізації інтересів держави у сфері забезпечення правопорядку повинна відповідати певним принципам, в яких по суті інтегруються всі принципи права, правового регулювання, принципи правосвідомості і законності стосовно цілям, завданням, засобів і методів правової охорони суспільних відносин. До числа таких принципів зазвичай відносять перераховані нижче.

У правоохоронній системі не повинно бути місця для будь-якої невизначеності, бо ця невизначеність сама по собі створює можливість для порушення законності. Тому правове регулювання поведінки громадян має, здійснюватися за принципом: «Все, що не заборонено, дозволено». Відповідно будь-які незаборонені дії необхідно розглядати як правомірні. Органи ж

держави здійснюють функції, в основу яких покладено публічний інтерес, і тому вони діють за принципом: «Дозволено те, що дозволено».

Принцип узгодження особистих і суспільних інтересів. У правовій державі повинна бути взаємна відповідальність особистості і держави. На жаль, командно-адміністративні методи свого часу залишили певний відбиток і в цій галузі суспільних відносин. Заради здійснення реальних, а часто і уявних, інтересів держави в минулому перебільшувалося значення державного примусу. У сфері економічних відносин недооцінювалася значення особистої власності, створювалися різного роду необґрунтовані обмеження.

Демократизм – найважливіший принцип правильної організації і нормального функціонування правоохоронної системи. Досягнення цілей правоохоронної діяльності в цивілізованому суспільстві виключає застосування авторитарних методів здійснення влади, відчуження правоохоронних органів від народу.

Системність як принцип правової охорони суспільних відносин. Правові норми обумовлені системою соціальних потреб (соціально-економічних, політичних, духовних, ідеологічних, моральних і власне юридичних). Законодавчі акти повинні вчить зазначену систему соціальних передумов, що обумовлюють необхідність охоронних правових норм. Системний підхід передбачає врахування всіх соціальних факторів правового розвитку і охорони суспільних відносин. Охоронна функція завжди повинна бути підпорядкована завданням позитивного регулювання суспільних відносин.

Багатоваріантність вирішення проблем правової охорони суспільних відносин. Цей принцип, в свою чергу, обумовлений принципом системності. Демократизм правової охорони суспільних відносин передбачає плюралістичний підхід до вирішення цієї проблеми. Плюралізм прийомів і методів правової охорони суспільних відносин, різноманітність у використанні всього «набору» юридичних норм (використання не тільки норм які забороняють, але і уповноважують, заохочують) дозволяють долати односторонній підхід в організації та функціонуванні правоохоронної системи.

Багато питань можуть ефективно вирішуватися шляхом використання в повній мірі всіх тих методів регулювання, які мають адміністративний, фінансовий, цивільне та інші галузі права.

Принцип презумпції добропорядності громадян. Він не зводиться тільки до презумпції невинуватості, а має універсальне значення. Підприємництво, будь-яка громадська ініціатива припускають добропорядність партнерів. Правоохоронна система повинна повністю звільнитися від породженого в минулому недовіри до громадянина. Принцип презумпції добропорядності в своєму дійсному втіленні не тільки призведе до підвищення загальної і правової культури, а й стане «безпосередньою продуктивною силою». Надійність в суспільних відносинах, впевненість в стабільності порядку дозволять заощадити масу часу і сил, зазвичай даремно видаткових на різні дрібні формальності.

Повага людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особистості. Гідність особи – загальнолюдська цінність. Тому охорона людської гідності має всеосяжне значення. Людська гідність невід’ємно від самої людини. Правоохоронна система повинна визнавати гідність кожної людини. Відповідні положення закріплені в міжнародному праві і конституціях багатьох країн.

Наприклад, в Конституції Швеції говориться: «Державна влада повинна здійснюватися з повагою до гідності всіх людей взагалі і до свободи кожної людини». Закон України «Про Національну поліцію» декларує що діяльність поліції будується відповідно до принципів законності, гуманізму, поваги прав людини, гласності, забороняється вдаватися до звернення, що принижує гідність людини..

Загальнолюдський зміст категорії гідності набуває підвищеної актуальності. Панівним стає думка, що без поваги людської гідності і прав людини правоохоронна система не може вважатися ефективною. Тому обов’язок шанування людської гідності повинна бути чітко закріплена і гарантована, перш за все, в державному (конституційному) праві і у всіх інших галузях вдачі. Найбільш гострі проблеми виникають в тих галузях права, норми

яких передбачають жорсткі правові обмеження, санкції, пов'язані з можливістю позбавлення волі.

Законність і змагальність у правоохоронній системі. Законність – складне і багатогранне явище. Першорядне значення має дотримання законів самими органами держави. Змагальність забезпечує зіставлення різних оцінок, суджень. Вона допомагає уникнути однобічності, упередженості при винесенні рішень.

Змагальність – передумова прийняття правоохоронними органами доцільних рішень в рамках закону. Тільки в умовах змагальності при розгляді юридичної справи сторони мають рівні можливості для відстоювання своїх інтересів. У такій постановці питання охорона правопорядку може розглядатися і як загальна матеріальна юридична гарантія реалізації публічних і приватних інтересів у сфері забезпечення правопорядку, і як проблемне поле їх зіткнення, існування якого обумовлено складністю і суперечливістю механізмів реалізації цієї діяльності в силу відомчого підходу до визначення мети та галузевої компетенції.

Охорона правопорядку обумовлена охоронною функцією правової системи і охоронною функцією держави. Таке розуміння правоохоронної функції і правоохоронної діяльності визначається на підставі того, що саме держава повинна розглядатися як складова частина правової системи країни. Норми права, і інші соціальні норми виконують регулятивно-охоронну функцію, що відрізняється лише механізмами реалізації.

Соціально-правове середовище і виступає в нашому розумінні як правоохоронна сфера – одна з найважливіших підсистем охоронної сфери життєдіяльності суспільства, де за допомогою специфічних правових інститутів, форм і методів забезпечується функціонування держави та її інститутів, регулювання і захист суспільних відносин і соціального якості – фізичного і духовного – особистості, соціальних груп і суспільства в цілому від впливу на них небажаних з точки зору суспільства явищ і процесів.

Саме в цій сфері і розгортається функціонування системи забезпечення правопорядку. При всій багатогранності цього процесу, в ході якого

формулюються загальнообов'язкові норми і правила поведінки учасників суспільних відносин, виробляються форми і методи захисту і відновлення порушених прав і законних інтересів, включно із застосуванням державного примусу, в ньому з організаційно-правової точки зору можна виділити три інтеграційних моменту – забезпечувального характеру, пов'язаних з формуванням і функціонуванням правоохоронної сфери держави як сукупності державно-правових середовищ та методів і гарантій, що забезпечують захищеність особистості, суспільства і держави від протиправних порушень.

По-перше, це організаційно-правове оформлення правоохоронної функції держави як спеціалізованого напрямку державної діяльності, безпосередньо пов'язаної із забезпеченням правопорядку. По-друге, це формування функціональних і організаційних структур, що реалізують правоохоронну функцію, закріплення їх компетенції в правоохоронній сфері. По-третє, нормативно-правове закріплення загальних і специфічних форм, методів і засобів підтримки правопорядку відповідними державними структурами.

П. Хамула пропонує наступне визначення: «Під охороною правопорядку у вузькому сенсі потрібно розуміти врегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що складаються, переважно, в громадських місцях і забезпечують підтримку стану громадського та особистого спокою громадян, поваги їх честі, людської гідності і суспільної моралі».

Охорона правопорядку – це проведення державними органами, спільно з органами місцевого самоврядування та громадськістю, різних заходів щодо забезпечення стану громадського та особистого спокою громадян, поваги їх честі, людської гідності і суспільної моралі, переважно, в громадських місцях.

Вивчений досвід демократичного розвитку країн, механізм соціального управління яких в достатній мірі децентралізовано, свідчить, що їх правоохоронні системи мають, як правило, багаторівневу побудову. Однак в умовах нестабільності соціально-політичної обстановки в країні децентралізація, а особливо приватизація поліцейських функцій згубно

позначається на ефективності діяльності правоохоронної системи.

Реформування поліції спричинило зміну її місця і ролі в системі правоохоронних органів України, внесло корективи в організаційно-правові форми її діяльності та взаємодії з правоохоронними органами та громадянським суспільством. Почасти в створенні сучасного правоохоронного інституту - поліції знайшли відображення процеси інтеграції сил правопорядку України в європейське поліцейське співтовариство.

Реформування в правоохоронній системі обумовлено тим, що діяльність поліції в Україні законодавець відповідно встановленими Конституцією України основами і принципами пов'язує з пріоритетом прав і свобод особистості, охороною і захистом життя, здоров'я встановленням правопорядку і режиму законності в державі.

Це вимагає проведення фундаментальних наукових системних досліджень організаційно-правових основ діяльності поліції в сучасний пореформений період, вироблення теоретично обґрунтованих наукових рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання та інституційного устрою поліції в системі правоохоронних органів України, організаційно-правових форм і методів протидії злочинності та охорони правопорядку.

Загальна тенденція розвитку органів поліції на історичному шляху її становлення та розвитку характеризується поступовою централізацією поліцейського управління, тенденцією позбавлення від надлишкових непрофільних функцій, формуванням спеціалізованих інститутів охорони громадського порядку і профілактики злочинів.

У міру суспільного розвитку змінюється функціональне значення поліції. Першочерговим завданням поліції стає не підтримка пануючого в конкретний історичний період державного ладу, а захист і дотримання прав і свобод людини, що обумовлено правоохоронним функціональним призначенням поліції в суспільстві.

Поліція в Україні – це система самостійних структурованих, функціонально відокремлених, спеціалізованих органів державної влади, які

мають спеціальної компетенцією і державно-владними повноваженнями, які є компонентом апарату виконавчої влади, що реалізують в механізмі держави правоохоронну функцію і є частиною галузевої системи державного управління, основною сферою діяльності яких є охорона і захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, боротьба зі злочинністю, профілактика злочинів та правопорушень, забезпечення нормального функціонування органів державної влади, державних і громадських і інститутів, господарюючих суб'єктів, охорона правопорядку і громадського порядку.

Під системою нормативно-правових основ статусу поліції розуміється сукупність нормативно-правових актів владного характеру, що встановлюють функції, повноваження і компетенцію структурованих органів поліції і поліцейських в сфері забезпечення захисту прав і свобод громадян, законності, охорони власності, громадського порядку та протидії злочинності, прийнятих органами законодавчої і виконавчої влади України, Президентом України іншими уповноваженими органами державної влади для реалізації поставлених перед поліцією цілей і завдань.

Функціональна компетенція поліції у сфері охорони правопорядку визначається наступним:

- поліція здійснює весь численний обсяг функцій охорони права через свої структурні підрозділи, здійснюючи поряд із забезпеченням безпеки громадян і держави, соціальну та юридичну захист своїх співробітників;

- поліція здійснює правоохоронну діяльність у встановлених законодавством організаційно-правових формах і сферах суспільного життя, за допомогою діяльності закріпленої законом організаційно структурованої системи органів, установ, службовців на загальнодержавному, і регіональному рівнях, в тому числі: діяльність у сфері ліцензійно-дозвільного режиму, у сфері обігу зброї, у сфері перевірок ліцензіатів, які здійснюють приватну детективну і охоронну діяльність, у сфері забезпечення безпека, ти дорожнього руху і ряду інших;

- функціональним призначенням поліції є правоохоронна діяльність з охорони і захисту населення в ситуаціях кримінального та некримінального характеру, це зумовлює численністю її службового складу, необхідність підтримки постійного і високого рівня мобілізаційної підготовки особового складу, цілодобовий характер роботи, наявність широких можливостей централізованої передачі і отримання інформації, використання транспортних засобів і зв'язку;

- поліція є структурою примусового підтримання правопорядку і має право на застосування фізичного примусу, сили або спеціальних засобів, процесуального примусу (арешт), матеріального примусу (перевірки, заборони і тощо);

- поліцейська служба має воєнізований характер, співробітник поліції реалізує свої повноваження, перебуваючи на посаді протягом службового часу, встановленого законодавством державної служби, розпорядком дня органу внутрішніх справ, посадовою регламентом та контрактом про проходження служби в поліції;

- підрозділи поліції мають на балансі значну кількість спеціального озброєння, спецзасобів, засобів зв'язку та спеціальної техніки.

Обов'язки поліції можуть бути класифіковані залежно від компетенції її органів і сфери їх діяльності на: нормотворчі, організаційні та правозастосовні.

Особливості механізму реалізації прав співробітників поліції в Україні проявляються в тому, що співробітники поліції є посадовими особами, що володіють владною компетенцією в сфері охорони права, від імені держави вони можуть застосовувати спеціальні правові засоби, здійснювати застосування юридичної відповідальності щодо осіб, які вчинили правопорушення. Співробітники поліції не володіють суверенітетом і, в разі якщо співробітник поліції сам здійснює правопорушення, він стає суб'єктом правопорушення і несе відповідну юридичну відповідальність.

Підвищенню авторитету і довіри населення буде сприяти законодавче визначення організаційно-правових форм взаємодії поліції і суспільства. В

рамках реформи поліції необхідно законодавчо закріпити і забезпечити на практиці участь громадян в постановці цілей і завдань роботи поліції, формуванні пріоритетів її діяльності та оцінки результатів. Взаємодія поліції і громадян має здійснюватися на основі дотримання наступних принципів: консолідація зусиль і узгодженість дій щодо вирішення конкретних завдань в сфері забезпечення безпеки і підтримання правопорядку; підзвітність суспільству за якість наданих поліцією державних і соціальних послуг населенню; доступність і прозорість нормативно-правових та організаційно-управлінських засад діяльності поліції; розробка та впровадження механізмів участі громадян у профілактиці злочинності та підвищення рівня громадської безпеки; забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Пріоритетами взаємодії поліції з структурами громадянського суспільства є: розвиток інституту громадянського контролю над діяльністю поліції; голосний і рівноправний характер взаємодії поліції з некомерційними організаціями, що займаються підвищенням рівня захищеності громадян; організація і здійснення громадської експертизи нормативних актів з точки зору їх вкладу в забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян; вдосконалення роботи з навчання і підготовки співробітників поліції, в тому числі, за участю неурядових організацій, включаючи розробку навчальних програм, експертизу методичних та інших матеріалів, надання методичної підтримки фахівцям освітніх установ системи МВС і викладання окремих навчальних курсів; виявлення і профілактика порушень з боку співробітників поліції; підвищення рівня захисту прав співробітників поліції.

З метою вдосконалення управління і підвищення функціональної ефективності органів поліції необхідним видається реалізація комплексу заходів, спрямованого на вдосконалення системи управління органами і підрозділами за допомогою посилення відомчого контролю, підвищення рівня відповідальності їх керівників за кінцеві результати, уточнення організаційної побудови та перерозподілу штатної чисельності органів поліції, що дозволяє більш гнучко і оперативно реагувати на зміни кримінальної ситуації і

забезпечити негайне реагування на протиправні посягання; необхідно доведення системи контролю і оцінки діяльності органів внутрішніх справ до необхідного рівня об'єктивності; здійснювати взаємодію з інститутами громадянського суспільства щодо формування широкого прошарку осіб, зацікавлених в наданні сприяння правоохоронним органам у протидії злочинності, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Поліція є складовою частиною єдиної централізованої системи органу виконавчої влади у сфері внутрішніх справ. До складу поліції можуть входити підрозділи, організації та служби, що створюються для виконання покладених на поліцію обов'язків. Підпорядкованість поліції Міністерству внутрішніх справ України – найважливіший принцип її організаційно-правового статусу. Керівництво поліцією з боку МВС України і його територіальних органів, підконтрольність і підзвітність поліції керівникам даних органів визначає інституційний місце поліції в системі правоохоронних органів як структури і складової частини органів внутрішніх справ України.

Служба в поліції є вид професійної службової діяльності громадян на відповідних посадах в МВС України, що входять в його систему територіальних органах та організаціях. Служба в поліції це особливий різновид державної служби. Поряд із загальними ознаками, властивими всій державній службі, вона володіє специфічними рисами, які характеризують її як самостійну частину в загальній системі державної служби України. Дана специфіка обумовлена виконанням особливих функцій щодо забезпечення законності, правопорядку, громадської і особистої безпеки, а так же по протидії злочинності та правопорушень. Будучи представниками влади, ця категорія державних службовців здатна здійснювати владні дії, що тягнуть юридичні наслідки щодо суб'єктів, які пов'язані з ними службовими відносинами. Співробітникам поліції надано право щодо застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Контрольні питання

1. Конституційні засади охорони правопорядку.
2. Державні органи та органи місцевого самоврядування у системі охорони правопорядку.
3. Нормативне регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері охорони правопорядку.
4. Розкрийте співвідношення громадського порядку (публічного порядку) та правопорядку.
5. У чому полягають особливості діяльності з охорони правопорядку у сучасних умовах?
6. Яку роль у системі охорони правопорядку виконують органи місцевого самоврядування?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: прийнято резолюцією 33/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_282
3. Основні принципи ООН застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку (1990 р.) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurozhyst.org/news/19>.
4. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 17. – Ст. 59.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.
6. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 № 1669-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2040.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
8. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 № 266/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 1. – Стор. 2. – Ст. 1220.
9. Рішення Вищої ради юстиції від 26.12.2016 № 3470/0/15-16, наказ МВС України від 26.12.2016 № 1352 «Про затвердження Тимчасової порядку забезпечення охорони судів і органів правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/content/docs/Poryadok.pdf>
10. Наказ МВС України від 27.11.2016 «Про затвердження положення про організацію діяльності дільничних офіцерів поліції в системі національної поліції України» (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.npu.gov.ua/uk/publish/printable_article/2086055

Додаткова література

1. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В.В. Серета, М.П. Гурковський, Ю.С. Назар та ін.; за заг. ред. В.В. Серети. – Львів: ЛьвДУВС, 2017. – 776 с.
2. Боняк В.О. Щодо визначення статусу органів охорони правопорядку (за матеріалами діяльності Конституційної асамблеї / В.О. Боняк // Наук. вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ, 2013. – № 1. – С. 31-39.

3. Бурбика М. Ще раз до визначення поняття «правоохоронні органи» / М. Бурбика // Актуальні проблеми права: теорія і практика, 2013. – № 27. – С. 23-29.
4. Глушков В.А. Правоохоронні органи та їх роль у функції забезпечення державної безпеки України / В.А. Глушков // Наук. вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія : Юридичні науки, 2013. – № 2. – С. 47-52.
5. Державне управління теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К. : Юрінком Інтер, 1998 – 432 с.
8. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання : прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1979 року // Права людини : зб. документів / [укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін.]. – Х., 1997. – С. 137-154.
6. Литвак О. Проблеми реформування кримінальної юстиції / О. Литвак, П. Шумський // Вісник нац. акад. прокуратури України, 2013. – № 2. – С. 19-24.
7. Медведєв О.В. Напрямки реформування правоохоронних органів / О.В. Медведєв // Право і суспільство, 2014. – № 1-2. – С. 140-145.
8. Наливайко Л.Р. Неурядові правозахисні організації в Україні : навч. посіб. / Л.Р. Наливайко, І.О. Грицай, О.С. Дніпров; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Київ : Хай-Тек Прес, 2014. – 31 с.
9. Передерій О.С. Пріоритети діяльності правоохоронних органів України в світлі активізації європейської інтеграції / О.С. Передерій // Вісник Харківського нац. ун-ту імені В.Н. Каразіна. Серія : Право, 2015. – Вип. 19. – С. 37-39.
10. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павло Іванович Хамула. – Харків, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. – 20 с.

РОЗДІЛ 7

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ В ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

7.1. Національна поліція в організаційно-правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини

Питання визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини та громадянина завжди були в центрі уваги різних державних органів, оскільки це їх найважливіша конституційний обов'язок. Величезна роль тут відводиться органам внутрішніх справ, зокрема поліції, яка, вступаючи в найрізноманітніші правові відносини з громадянами, наділена в цій сфері цілим комплексом завдань і функцій (напрямів діяльності).

Мова йде:

- про захист особи, суспільства, держави від протиправних посягань;
- про попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень;
- про виявлення та розкритті злочинів, провадження дізнання у кримінальних справах (стаття 3 КПК України);
- щодо розшуку осіб; провадженні у справах про адміністративні правопорушення, виконанні адміністративних покарань;
- про забезпечення правопорядку в громадських місцях і безпеки дорожнього руху; контролі дотримання законодавства України в галузі обігу зброї,
- про приватну детективну (розшукову) і охоронну діяльність; охорони майна та об'єктів, в тому числі на договірній основі;
- про державний захист потерпілих, свідків та інших учасників кримінального судочинства, суддів, прокурорів, слідчих, посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів, інших захищених осіб; здійсненні

експертно-криміналістичної діяльності;

- про участь в діяльності з підтримання або відновлення міжнародного миру і безпеки.

Національна поліція (далі – поліція) призначена для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, для протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності та для забезпечення публічної безпеки. У межах своїх повноважень поліція сприяє органам державної влади, місцевим органам державної влади адміністративно-територіальних одиниць України, автономної республіки Крим, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, іншим державним органам, громадським об'єднанням, організаціям незалежно від форм власності, посадових осіб цих органів і організацій в охороні і захисту їх прав і свобод.

Перетворення, що відбуваються в країні призвели до активізації звернень громадян в державні органи, в тому числі до органів внутрішніх справ: вони справедливо висловлюють своє обурення фактами беззаконня і бюрократизму, посягання на власність, честь і гідність людини та громадянина.

Різноманітність суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності поліції з охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина, визначає відмінності:

- 1) в складових частинах (підрозділи, організації та служби);
- 2) в розподілі повноважень між підрозділами і службами (карний розшук, дільничні офіцери поліції, поліція охорони, патрульна поліція);
- 3) в формах і методах їх роботи;
- 4) в видах діяльності (адміністративна, кримінально-процесуальна, оперативно-розшукова і ін.).

В організаційно-правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина правоохоронні органи, доповнюючи один одного в процесі взаємодії, утворюють систему, яка виступає ядром забезпечення порушених прав і свобод людини та громадянина. Спеціальним

суб'єктом управління в організаційно-правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина є поліція, яка створюється і функціонує в якості складової частини єдиної централізованої системи центрального органу виконавчої влади у сфері внутрішніх справ, з вхідними в її склад підрозділами, організаціями та службами. Сьогодні, гранична штатна чисельність співробітників органів внутрішніх справ (поліції) становить 130 тисяч осіб, у тому числі 119 тисяч поліцейських.

Керівництво діяльністю поліції здійснюють в межах своєї компетенції керівник центрального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ, керівники територіальних органів центрального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ і керівники підрозділів поліції, які несуть персональну відповідальність за виконання покладених на поліцію обов'язків.

Кабінет Міністрів України, в межах своїх повноважень, визначає склад поліції, порядок створення, реорганізації і ліквідації підрозділів поліції.

Діяльність поліції в організаційно-правовому механізмі обумовлена її компетенцією, тобто правами і обов'язками, які встановлені положеннями, спеціальними нормативними правовими актами.

З метою підвищення ефективності діяльності МВС України з охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина та в зв'язку з прийняттям Закону України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» затверджено: положення про Міністерство внутрішніх справ України і структура центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України.

Поліцію можна визначити як особливий орган, який є складовою частиною єдиної централізованої системи державних органів виконавчої влади в сфері внутрішніх справ, який здійснює професійну державно-владну (управлінську) діяльність по захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності та забезпечення громадської безпеки.

Для будь-яких видів діяльності поліції, в тому числі з охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина, характерні такі специфічні (рис)

ознаки:

1) ця діяльність професійна. Професіоналізм важлива ознака даної діяльності, що виражається в систематичному, сумлінному і ефективно виконання покладених на поліцію завдань;

2) це державно-владна (управлінська) діяльність, здійснювана поліцією, яка є складовою частиною єдиної централізованої системи центрального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ. Як видається, небезпідставна є характеристика поліцейської діяльності як державно-владної (управлінської), оскільки поліція – це одночасно орган влади (виконавчої) і управління (державного).

Що ж в даному випадку лежить в основі співвідношення понять «влада» і «управління», «виконавча влада» і «державне управління».

Відносно понять «влада» і «управління» простежується певна підпорядкованість і взаємозалежність: влада припускає управління об'єктом, а управління передбачає здійснення над ним влади. Іншими словами, поняття влада первинно до поняття управління, оскільки не кожен працівник управління (наприклад, фахівці, виконавці, частина функціональних керівників) володіє реальною владою, але кожен працівник, наділений владними повноваженнями, виконує цілком певні функції управління.

Що стосується співвідношення виконавчої влади та державного управління, то тут слід виходити з того, що категорії ці різного рівня та різного порядку, тобто просто незрівнянні. Для того щоб привести їх до єдиного знаменника, необхідно згадати, що державне управління у вузькому сенсі характеризується владним характером, а виконавча влада служить цілям реалізації управлінських завдань.

Виконавча влада – категорія політико-правова, в той час як державне управління – категорія організаційно-правова. Право на існування мають обидві ці державно-правові категорії. Відповідно, державне управління реальність, без якої державно-владний механізм працювати практично не може.

У державному управлінні, переважаючою є організаційна складова змісту

зазначеного поняття. Однак логіка речей диктує необхідність створення стрункої системи органів державної влади, в якій немає місця виключень із правил. Послідовне проходження цією логікою має, врешті-решт, привести до розширення системи органів виконавчої влади за рахунок включення в них всіх тих органів, які виконують в державному апараті виконавчо-розпорядчі функції, залишаючись при цьому за рамками системи органів державної влади. Співвідношення цих ключових понять не можна визнати простим. Побудована вище логічний ланцюжок дає можливість встановити взаємозв'язок і взаємну обумовленість зазначених явищ, дозволяючи співвіднести їх на організаційному рівні;

3) це правоохоронна діяльність, спрямована на захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, протидія злочинності, охорона громадського порядку, власності та забезпечення публічної безпеки.

Слід зазначити, що в п. 1 Декларації про поліцію, прийнятої Парламентською Асамблеєю Ради Європи 8 травня 1979 році підкреслюється правоохоронний характер поліцейської діяльності. Поліцейський, йдеться в Декларації, повинен виконувати покладені на нього законом обов'язки по захисту своїх співгромадян і суспільства від насильства, грабежу та інших суспільно небезпечних дій, як це встановлено законом. Звертаючись в поліцію зі скаргою або заявою громадянин фактично робить замовлення на оптимізацію правопорядку. А з урахуванням того, що поліція публічна структура, інше замовлення від громадянина вона прийняти не може.

Мова в даному випадку йде саме про публічний характер її діяльності, а не як про орган, що виконує функції народного ополчення.

Публічна влада спочатку існувала тільки в якості поліції, яка так само стара, як держава. В середні віки поліцейську функцію визначали як урядову діяльність, спрямовану на забезпечення громадського порядку і благополуччя. У другій половині XIX ст. роль поліції в державному механізмі істотно підвищилася.

Її діяльність зосереджувалася в основному на здійсненні функцій з охорони громадського порядку і боротьбі зі злочинністю. У зв'язку з цим в даному питанні проглядається і історична спадкоємність і розуміння даного правоохоронного органу як органу, що здійснює від імені держави охорону і захист конституційних прав і свобод людини та громадянина, протидія злочинності, охорону власності, громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

4) це діяльність, врегульована нормами права, які в свою чергу є правовою основою організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина;

5) полі суб'єктний характер діяльності. Полі суб'єктний підхід розкриває умови, закономірності та принципи взаємодії всієї сукупності суб'єктів правоохоронної сфери. Результат суб'єктної взаємодії позначається на змісті і відповідно функціонуванні організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні, невід'ємною частиною (елементом) якого є поліція.

Це підтверджується місцем поліції в механізмі конституційного забезпечення прав і свобод, яке визначається статичною стороною організаційно-правового механізму (тобто поліція – це є суб'єкт механізму) і роллю поліції в цьому механізмі, яка характеризується динамічною стороною, за допомогою розкриття змісту її діяльності в цьому механізмі.

Досить широкий спектр зовнішнього вираження повноважень проявляється в різних видах діяльності поліції, до числа яких відносяться:

1. Адміністративно-правова діяльність, під якою розуміється цілеспрямована організуюча виконавча та розпорядча діяльність, яка полягає в безпосередньому, практичному здійсненні завдань і функцій держави в сфері внутрішніх справ. Адміністративно-правова діяльність включає:

- охорону громадського порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху; провадження у справах про адміністративні правопорушення; охорону і конвоювання підозрюваних і обвинувачуваних;

- здійснення ліцензійно-дозвільної роботи; профілактику адміністративних правопорушень; охорона житла і майна громадян за договорами та ін.

З цього визначення випливає, що адміністративна діяльність носить державно-владний характер, що виражається у здійсненні двоєдиної виконавчо-розпорядчої функції.

При цьому виконавча діяльність спрямована на повсякденне виконання вимог Конституції України, законів, актів Президента України і Кабінету Міністрів України і інших нормативно-правових актів.

Розпорядча функція проявляється в тому, що посадові особи органів внутрішніх справ мають право пред'являти обов'язкові для виконання вимоги і застосовувати заходи адміністративного впливу за невиконання цих вказівок.

У цілому ж адміністративна діяльність поліції може розглядатися як створення сприятливих умов для реалізації прав і свобод людини та громадянина, захист цих прав від неправомірних дій інших осіб та джерел підвищеної небезпеки, в тому числі проведення превентивних (профілактичних) заходів. В цілому, значимість цього виду діяльності посилюється тим, що вона здійснюється в постійній взаємодії з населенням та зачіпає інтереси широких верств населення.

Здійснення адміністративних функцій покладаються на підрозділи: по оперативному управлінню силами і засобами поліції. У них можна віднести:

- чергові частини;
- дільничних офіцерів поліції;
- патрульну службу;
- підрозділи поліції ювенальної превенції (у справах неповнолітніх);
- поліцію охорони;
- підрозділи охорони і конвоювання підозрюваних і затриманих;
- ліцензійно-дозвільної роботи тощо..

2. Оперативно-розшукова діяльність – це вид діяльності, здійснюваної гласно та негласно оперативними підрозділами державних органів, в тому числі, Національної поліції (оперативно-пошуковими, карного розшуку,

спеціальних технічних заходів, оперативно-розшукової інформації, економічної безпеки і протидії корупції та ін.), уповноважених на те Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Зазначені підрозділи в межах їх повноважень здійснювати оперативно-розшукові заходи з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини та громадянина, власності, забезпечення безпеки суспільства та держави від злочинних посягань.

Основними завданнями кримінальної поліції при здійсненні оперативно-розшукової діяльності є: виявлення, попередження, припинення і розкриття злочинів, а також виявлення і встановлення осіб, їх підготовляють, які роблять чи вчинили; здійснення розшуку осіб, які сховалися від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від кримінального покарання, а також розшуку безвісти зниклих; добування інформації про події або дії, що створюють загрозу безпеці України (національної, державної, військової, економічної, екологічної та ін.); встановлення майна, що підлягає конфіскації.

Оскільки оперативно-розшукова діяльність кримінальної поліції зачіпає права і свободи людини та громадянина, зокрема при проведенні оперативно-розшукових заходів (опитування, наведення довідок, збір зразків для порівняльного дослідження, перевірка закупівля, спостереження, ототожнення особи та ряду інших), велика частина яких відноситься до сфери приватного життя, використання її результатів можливо лише у випадках і межах суворо регламентованих законом.

У зв'язку з цим виникає проблема створення якісного механізму запобігання зловживанням під час здійснення оперативно-розшукових заходів і протиправного обмеження прав і свобод людини та громадянина. Позиція глави МВС України А. Авакова така: «якщо є інформація, по ній потрібно працювати. Необхідно все обов'язково ретельно перевіряти та перевіряти ще раз. Головну перешкоду оперативник ставить собі сам, коли ставить запитання, а чи все він зробив для того, щоб слідчий з чистою совістю зміг по його матеріалами порушити кримінальне провадження».

Першочерговим заходом тут повинна стати детальна правова регламентація підстав обмеження недоторканності приватного життя при проведенні оперативно-розшукових заходів.

3. Кримінально-процесуальна діяльність займає важливе місце в організаційно-правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина. Це положення підтверджують також статистичні дані.

Кримінально-процесуальна діяльність поліції має на увазі здійснення попереднього розслідування в двох формах досудового слідства і дізнання, яке, в свою чергу, проводиться в загальному порядку або в скороченій формі. Методи виконання процесуальних дій у них однакові і відрізняються лише обсягом, колом суб'єктів і підслідністю (КПК України).

Характерна особливість цього виду діяльності в тому, що вона виникає лише у зв'язку з подією злочину і в подальшому стає невід'ємним етапом судового розгляду. Сама суть розслідування полягає в тому, що воно обумовлено необхідністю збирання для суду доказів, які неможливо отримати в ході судового розгляду. Слідство, дізнання та суд виконують одну задачу об'єктивного дослідження обставин справи, але кожен по-своєму і з неоднаковими наслідками. Найбільший обсяг кримінально-процесуальної діяльності покладається на досудове слідство, яке провадиться слідчими Національної поліції (КПК України). Самим універсальним органом дізнання є поліція.

Кримінально-процесуальна діяльність переслідує дві мети: по-перше, це розкриття злочинів і притягнення винних до кримінальної відповідальності (створення передумов для здійснення правосуддя), по-друге, забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, залучених до сфери кримінального процесу.

Основними завданнями досудового слідства є:

- швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних;
- всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи;
- виявлення та процесуальне закріплення доказів для подальшого їх

використання в процесі судового розгляду;

- забезпечення законності і обґрунтованості притягнення особи як обвинуваченого;

- забезпечення участі обвинуваченого і інших учасників процесу в провадженні у кримінальному провадженні;

- встановлення наявності або відсутності шкоди, заподіяної злочином, визначення його розміру, вжиття заходів до забезпечення його відшкодування; виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, і вжиття заходів щодо їх усунення.

Підвищення ефективності розслідування злочинів можливо лише за умови включення в процес досудового слідства і дізнання комплексу заходів щодо їх належного організаційного забезпечення на основі наукового управління органами досудового слідства.

Погоджуючись з цим, багато авторів пов'язують причини негативних явищ в діяльності поліції по боротьбі зі злочинністю з недоліками в роботі різних підрозділів, що мають відношення до розкриття та розслідування злочинів (слідчих, оперативно-розшукових ін.).

Звісно ж, що саме вдосконалення діяльності уповноважених органів і посадових осіб з розслідування злочинів повинно забезпечити досягнення об'єктивної істини у справі, прийняття правильного рішення, комплексне використання сил і засобів, вмілу тактику дій співробітників різних підрозділів і служб.

Слід також зазначити, що вже саме досудове слідство, проведене своєчасно на належному професійному рівні, в суворій відповідно до законодавства України, сприяють зміцненню законності, правопорядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. У сучасних умовах особливого значення набуває проблема забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального процесу

Потерпілий, а також обвинувачений – це головні суб'єкти турботи про забезпечення їх прав і свобод у кримінальному процесі, оскільки основне

питання кримінального провадження – про кримінальну відповідальність у зв'язку з вчиненням злочину.

Забезпечення національної безпеки України має на увазі серед безлічі аспектів завдання забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, представників судової інфраструктури, правоохоронних і контролюючих органів.

Це говорить про те, що має бути зростання довіри громадян до правоохоронних органів в цілому, і інституту державного захисту зокрема. Найбільш затребуваними залишаються такі заходи безпеки як особиста охорона, забезпечення конфіденційності відомостей про особу яку захищають і тимчасове приміщення в безпечне місце.

09 вересня 2016 року набрав чинності Закон України № 1492-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених», що дозволяє засудженим самостійно клопотати про пом'якшення покарання. Закон України наділяє засудженому та його адвокату право звертатися до суду з клопотанням про зміну виду виправної установи або про заміну, не відбутої частини покарання більш м'яким видом покарання.

За адміністрацією установи також зберігається право вносити до суду подання про пом'якшення покарання. На практиці це питання суд розглядав раніше тільки за поданням закладу (органу), що виконує покарання. Такий підхід суперечив позиції Конституційного Суду України, який вказав, що Кримінально-виконавчий кодекс України та Кримінальний процесуальний Кодекс України не перешкоджають засудженому звертатися до суду з таким проханням. Більш того, передбачається обов'язок суду розглянути її по суті. Це впливає з конституційного права кожного засудженого за злочин просити про пом'якшення покарання.

У даний час представляється пріоритетними такі напрями вдосконалення кримінально-правової політики України:

- розробка змін до кримінального та кримінального процесуального

законодавство України з урахуванням міжнародних принципів і стандартів і прийнятих Україною зобов'язань, адекватних криміногенної ситуації в Україні, в тому числі вдосконалення системи заходів державного примусу;

- формування правосвідомості громадян на основі співчуття до жертви злочину і солідарності з державними органами в припиненні та розслідуванні злочинів;

- створення системи профілактики, що носить конкретний, адресний характер;

- розвиток правосуддя в Україні згідно з міжнародними стандартами для затвердження його відновного характеру, що забезпечує потерпілим від злочинів всебічний захист, компенсацію заподіяної шкоди, реабілітацію та іншу можливу допомогу;

- викорінення практики направлення звернень, заяв, скарг для вирішення питань по суті в той орган або того посадовій особі, рішення або дії (бездіяльності) яких оскаржують.

- створення системи ефективної державної захисту дітей від насильства та злочинних посягань.

4. Значна роль в охороні та захисту прав і свобод людини та громадянина належить нормотворчій діяльності органів внутрішніх справ (поліції), під якою прийнято розуміти спеціальну розумову і практичну діяльність, спрямовану на створення, зміну або скасування правових норм шляхом прийняття нормативних правових актів. О. Остапенко, говорячи про важливість законодавчого регулювання прав і свобод людини та громадянина, проте, не виключає деталізацію законоположень в нормативних актах управління, вказуючи на той факт, що саме цими актами, як правило, регламентується компетенція тих чи інших органів управління, визначаються їхні взаємини з громадянами.

Ця діяльність носить підзаконний, відомчий характер (тобто здійснюється на основі і на виконання законів, що діють на території України), і служить конкретизації, деталізації і організаційного забезпечення дії законів, що

регулюють організацію і функціонування органів внутрішніх справ (поліції). Вона полягає в основному розробці нормативних правових актів, що стосуються питань організації діяльності органів внутрішніх справ (поліції), їх конкретних служб і підрозділів з охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, підвищення її ефективності.

МВС України може приймати нормативні документи, що регулюють загальні питання зміцнення законності, дотримання прав і свобод людини та громадянина, дотримання правил професійної етики при відправленні посадових повноважень, правові акти обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами, наприклад, з питань дозвільної системи, охорони власності, забезпечення безпеки дорожнього руху та ін.

Підзаконні правові акти, в тому числі відомчі, виконують (або повинні виконувати) функцію досить ефективного механізму забезпечення дії закону, тобто відносяться до правових засобів (гарантіями) реалізації права. Вважається, що однією з ознак якості закону є його пряма дія, але на практиці закони прямої дії, наприклад Конституція України, в силу комплексу причин (економічних, духовно-культурних, організаційних і ін.) можуть не діяти або діяти неефективно.

Ще однією особливістю відомчого нормативного регулювання, відзначає В. Авер'янов, те, що воно дозволяє розвантажити закон від деталей «технологічного порядку», характерних тільки для діяльності окремого міністерства або відомства.

Основні права і свободи людини та громадянина повинні бути закріплені в Конституції України, конкретизовані в законах, а конкретні умови та технології для їх реалізації повинні знайти своє відображення в підзаконних актах, в тому числі МВС України.

Важливо відмітити: по-перше, незважаючи на те, що питання нормотворчої компетенції органів внутрішніх справ (поліції) в цілому врегульовані, актуальною залишається проблема розробки єдиного для всіх органів виконавчої влади України акта, що регулює їх нормотворчу діяльність;

по-друге, в процесі відомчого нормотворчості необхідно приділяти більше уваги професійній підготовці співробітників, які здійснюють підготовку норм, з тим, щоб попередити їх надмірну тягу до доцільності на шкоду законності.

5. Організаційна робота Національної поліції носить постійний характер і здійснюється з метою підвищення ефективності діяльності з охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, як всієї системи МВС України, так і окремих її ланок, в тому числі поліції. Ця діяльність полягає:

- в підборі кадрів, розстановці сил і засобів;
- інспектування нижчестоящих органів і підрозділів, в навчанні їх співробітників питань організації роботи з охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, у впровадженні в практику позитивного досвіду, науково-технічних досягнень тощо.

В якості одного з основних інструментів підвищення ефективності роботи розглядаються заходи з активного впровадження сучасних технологій. Вони справляють істотний сприяння у виконанні покладених завдань. У ряді випадків дозволяють обходитися без присутності співробітників.

Характерний приклад системи відеоконтролю за дотриманням правил дорожнього руху. Зараз вони експлуатуються практично у багатьох областях України. У 2017 року з їх допомогою виявлено майже 600 тис. правопорушень, це 40%, від загального числа і стільки ж, скільки за весь 2016 рік.

Згідно «Дорожній карті» комплексу першочергових заходів щодо реформування МВС України, кадри та підвищення їх професіоналізму – це сьогодні перше пріоритетний напрямок подальшого реформування МВС України. Для досягнення цієї мети, вже розроблений комплекс заходів, спрямований на поліпшення якості роботи співробітників в системі МВС.

У першу чергу, це заходи щодо попередження корупції, звільнення системи від компрометуючих осіб, зміцненню дисципліни і законності серед особового складу, припинення практики приховування злочинів та пригод, в тому числі вчиненими поліцейськими, викорінення «кругової поруки» і «клановості» в системі МВС України, посилення відповідальності керівників.

За основу, еталон кадрового наповнення підрозділів поліції повинен бути взятий певний соціальний тип співробітника професіонала, здатного, з одного боку, з високим ступенем успішності та результативності вирішувати свої професійні завдання, а з іншого – робити це в соціально схвалюваних формах, які сприймаються населенням правомірними та справедливими.

Сьогодні важливо задуматися про підвищення престижу поліцейської служби, створення хороших умов праці та побуту для поліцейських.

У даний час багато уваги приділяється вдосконаленню морально-психологічного забезпечення діяльності поліцейських співробітників органів внутрішніх справ. Відомчі психологи супроводжують всі етапи проходження служби: від прийому до виходу на пенсію.

Корисний в цьому відношенні, досвід Німеччини, де основою кар'єри є відомча освіта. Відповідно, диплом, отриманий поліцейським, має тільки відомче значення. Це означає, що особа після звільнення зі служби не зможе претендувати на цивільні спеціальності. Особа яка прийшло на службу в поліцію виявляється «прив'язаною» до органів внутрішніх справ. Тому найбільш оптимальним для нього є кар'єрне (професійне) зростання в поліції. Більш того, на це орієнтує і довічний характер служби, суть якої полягає в відсутності контракту і в безперервному характері служби. Це об'єктивний і неминучий процес, в зв'язку, з чим термін «кар'єра» законодавчо закріплений як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів Федерації в спеціальних нормативних правових актах «Про кар'єру». Все це дозволяє не тільки вирішувати кадрові питання (виключити «плинність» кадрів), а й підвищує ступінь мотивації кандидатів на службу в поліцію.

За загальним визнанням функціонерів Європолу, що здійснили системний аналіз діяльності поліції країн Європейського Союзу, організація поліцейської служби в Німеччині, що представляє собою суспільно-громадський інститут, визнана найефективнішою на європейському континенті.

Поліція ФРН користується найбільшою довірою серед державних інститутів. Рівень довіри до них протягом останніх років не опускається нижче

65%. Такий високий рівень довіри, як стверджують німецькі вчені та фахівці практики, це є адекватна цілям і завданням демократичної держави система організації поліцейської служби.

6. Інформаційно-консультативна (право-роз'яснювальна) діяльність поліції носить багатоцільовий характер. Основний її зміст полягає в підвищенні правової культури громадян, надання їм допомоги у вирішенні юридично значущих питань, що знаходяться в сфері компетенції поліції. Зазначена діяльність носить як загальний характер (лекції, бесіди, виступи в пресі тощо), так і індивідуальний (консультації та роз'яснення конкретній особі і тощо).

Діяльність Національної поліції та Національної гвардії України широко висвітлюється в державних, муніципальних, приватних і відомчих засобах масової інформації. Найважливішими завданнями на цьому напрямку роботи, є: вдосконалення та зміцнення взаємодії із засобами масової інформації та громадськими об'єднаннями, об'єктивне інформування населення про діяльність Національної поліції та Національної гвардії України, роз'яснення державної політики у сфері внутрішніх справ, формування позитивного образу поліцейського.

7. Організаційно-технічне сприяння поліції населенню. Це розшук безвісти зниклих осіб, надання соціальної допомоги населенню, надання першої допомоги потерпілим від злочинів та нещасних випадків, прийняття невідкладних заходів з ліквідації наслідків аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих і ін.

У період надзвичайних ситуацій поліція забезпечує охорону життя і здоров'я людей, їх майна в зв'язку з дією стихійних сил природи або небезпечних для оточуючих дій осіб (захоплення заручників, терористичний акт тощо). У цих та інших надзвичайних обставин органи поліція бере участь у порятунку людей і їхнього майна, сприяє залученню населення, транспортних і інших засобів для проведення рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт. Поліція надає допомогу органам охорони здоров'я та ветеринарного нагляду в проведенні карантинних заходів під час епідемій та

епізоотій, вживає заходів до надання невідкладної допомоги особам, які постраждали від правопорушень і нещасних випадків або опинилися в громадських місцях в безпорадному стані.

Таким чином, діяльність поліції в організаційно-правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина важко переоцінити. Адже саме поліцейські обслуговують саме фактичне використання особою своїх прав і свобод, підкріплюючи, і взаємно посилюючи один одного. Завдання, функції, засоби та процедури їх реалізації визначають обсяг комунікацій, взаємин поліції та народу. Це свідчення того, що поліція за обсягом функцій є диференційованим інструментом державної влади і одним з найважливіших елементів організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні.

7.2. Основні принципи діяльності Національної поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні

Важливою віхою вітчизняного поліцейського законодавства України є яскраво виражена система принципів організації та діяльності поліції – основних, значущих, керівних начал, що є сполучною ланкою між нормативними приписами різної галузевої належності, на яких повинна будуватися в цілому, робота поліції.

У Законі України «Про Національну поліцію» названі принципи діяльності поліції (статті 6-12): дотримання та повага до прав і свобод людини і громадянина; законність; неупередженість; відкритість і публічність; громадська довіра і підтримка громадян; взаємодію і співробітництво; використання досягнень науки і техніки, сучасних технологій та інформаційних систем.

Важливою особливістю даних принципів є те, що всі вони відповідають конституційним приписам. Разом з тим, межі реалізації цих принципів не

лежать тільки в площині конституційних норм, а визначаються нормами інших галузей права (адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального і ін.). Зокрема, такий принцип як дотримання та повага до прав і свобод людини та громадянина. Пріоритетне місце даного принципу, що має безпосередню конституційну наповнення, в загальній системі принципів діяльності поліції, не викликає сумнівів, бо згідно з Конституцією України (ст. 3) людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави.

У статті 2 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку також зазначено, що «при виконанні своїх обов'язків посадові особи з підтримання правопорядку поважають і захищають людську гідність і підтримують і захищають права людини по відношенню до всіх осіб».

Законодавець в Законі України «Про Національну поліцію», використовуючи подібну формулювання, істотно розширив межі даного принципу, наповнивши більш ємним змістом. Повага прав і свобод людини і громадянина – це, перш за все, уважне відношення до них, засноване не тільки на визнанні їх цінності для суспільства і держави, але і на належному і дійсне дотримання прав і свобод кожної людини і громадянина, тобто і законослухняних, і тих, хто переступив закон. Крім цього, в Законі України «Про Національну поліцію» вперше знайшов відображення алгоритм поведінки поліцейського при зверненні до громадянина, при зверненні громадянина до поліцейського, при здійсненні затримання.

У разі затримання поліцейський зобов'язаний назвати свою посаду, звання, прізвище, пред'явивши на вимогу громадянина службове посвідчення та роз'яснити особі, яка затримується, його право на юридичну допомогу, на послуги перекладача, на повідомлення близьких родичів або близьких осіб про факт затримання, право на відмову від дачі пояснення.

Дії співробітників поліції повинні бути обґрунтованими і зрозумілими для громадян. Вперше в практиці правового регулювання закріплена норма, яка зобов'язує поліцейському, в разі порушення прав і свобод громадян, вжити

заходів з відновлення порушених прав і свобод, принести вибачення громадянину, чиї права і свободи порушені.

Дуже важливо в процесі відомчої нормотворчості не допускати випадків регламентування у відомчих нормативних актах підстав і порядку застосування заходів примусу, коли ці питання не врегульовані законодавством. Все, що стосується прав і обов'язків громадян, повинно регулюватися виключно законами.

Будь-яке обмеження прав і свобод людини і громадянина підзаконними нормативними правовими актами неприпустимо. Згідно Конституцією України права і свободи людини та громадянина можуть бути обмежені законом тільки в тій мірі, в якій це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони та безпеки держави.

У зв'язку з недостатньо чіткою регламентацією права затриманого на повідомлення родичів або близьких осіб про факт затримання, доцільно включити до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» обов'язок посадових осіб, які здійснюють затримання, надавати затриманому особі право особисто повідомляти про факт і підстави затримання, місце знаходження, використовуючи різні засоби зв'язку інформацію. Крім цього, необхідно визначити, коли затриманому буде надана така можливість. Таке право може бути надано відразу після складання протоколу про затримання або реєстрації про затримання. Момент реалізації цього права має бути відображено в протоколі про затримання, в якому слід передбачити відповідну графу, де було б відображено, що громадянин скористався цим правом або відмовився від його реалізації.

Актуальним є питання про об'єднання в одну запобіжний захід, логічно взаємопов'язаних між собою процесуальних заходів адміністративного затримання і доставляння.

Не обминув процес підготовки Закону України «Про Національну поліцію» ретельного аналізу міжнародного досвіду щодо застосування фізичної

сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї при виконанні службових обов'язків. Цим питанням присвячена п'ята глава Закону України «Про Національну поліцію».

Діяльність поліції в будь-якій державі пов'язана з можливістю застосування законних (санкціонованих) насильницьких заходів. Незаперечним є і те, що це одна з її онтологічних особливостей, яка притаманна практично всім без винятку органам правопорядку, оскільки їх основні завдання та функції лежать в площині протиправних діянь, що загрожують життю, здоров'ю, правам і свободам людини та громадянина, держави і суспільства.

Закон України «Про Національну поліцію», з урахуванням вимог міжнародно-правових документів, наділив поліцейських повноваженнями, у випадках строго регламентованих законом, застосовувати різні заходи примусу, серед яких особливе місце займають права на застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Разом з тим, правова база у даній сфері, як і раніше, потребує вдосконалення з тим, щоб виключити випадки нападу на співробітників поліції в місцях масового скупчення людей, коли він не вправі застосувати зброю. Слабка правова база, змушує поліцейських утримуватися від використання зброї або знаходиться в стані постійної загрозою бути звинуваченим за його застосування.

Аналіз розділу 5 Закону України «Про Національну поліцію» дозволяє виділити правила, якими повинен керуватися поліцейський, застосовуючи фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю. Їх основний зміст зводиться до наступного:

- поліцейський може застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю тільки в разі крайньої необхідності і в тій мірі, в якій це необхідно для виконання ними своїх обов'язків при належному повазі прав і свобод людини і громадянина;

- застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї можливе лише в тих випадках, коли інші засоби виявилися неефективними або не дали бажаного результату;

- у всіх випадках застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї поліцейський повинен проявляти стриманість і діяти з урахуванням ситуації, обстановки, характеру і ступеня небезпеки дій осіб, щодо яких застосовуються фізична сила, спеціальні засоби або вогнепальна зброя, характеру і сили чиниться ними опору;

- поліцейський зобов'язаний надати громадянину, отримав тілесні ушкодження в результаті застосування фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї, першу допомогу, вжити заходів з надання йому медичної допомоги, у разі заподіяння громадянину поранення або настання смерті в результаті застосування фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї повідомити прокурора;

- застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, що спричинило смерть громадянина допускається лише тоді, коли воно абсолютно неминуче для захисту життя.

Сказане дозволяє зробити висновок, що особливу значимість набуває питання дотримання законності працівниками поліції, у тому числі при застосуванні фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Законність виступає основоположним принципом діяльності поліції і полягає в суворому та неухильному дотриманні приписів правових норм поліцейськими. Це говорить про те, що поліцейський ні при яких умовах не повинен переступати закон і повинен керуватися виключно законними наказами і розпорядженнями. Як пише В. Хомишин, «законність сприяє зміцненню правопорядку, створює умови для протидії корупції, сама законність потребує в забезпеченні цілим комплексом правових, організаційних, економічних та інших засобів».

Оскільки одним з аспектів призначення поліції є протидія злочинності, тому цілком логічно звучить вимога Закону України «Про Національну поліцію» про заборону підбурювати, схилити, спонукати в прямій або непрямій формі кого-небудь до скоєння протиправних дій.

Забороняється поліцейським у виправдання своїх дій (бездіяльності) при

виконанні службових обов'язків робити посилання на інтереси служби, економічну доцільність, незаконні накази і розпорядження вищестоящих посадових осіб або які-небудь інші обставини. Це говорить про те, що між законністю і доцільністю повинен бути відсутнім конфлікт.

Не можна протиставляти доцільність законності, приймати суперечать закону рішення, посилаючись на доцільність.

О. Остапенко розглядаючи співвідношення законності і доцільності, зазначав, що в певній ситуації при розгляді того чи іншого питання або справи закон повинен неухильно дотримуватися і відступів від нього бути не повинно. У межах закону, і на підставі його, повинна бути прийнята та міра з передбачених законом, яка є найбільш прийнятною для даного випадку з урахуванням всіх обставин справи.

Поліцейський для виконання обов'язків і реалізації прав уповноважений застосовувати заходи державного примусу, але тільки у випадках, передбачених законом. У зв'язку з цим, принцип законності набуває ще більшої значимості.

Велике значення у сфері діяльності поліції має контроль і нагляд за законністю рішень і дій посадових осіб. М. Ковалів зазначає, що висока вимогливість, систематичний і дієвий контроль і перевірка виконання є ефективним засобом зміцнення дисципліни і законності, виховання у співробітників поліції почуття відповідальності. На об'єктивну необхідність і важливість контролю в будь-якому суспільстві звертає увагу А. Собакарь, що будь-яке демократичне суспільство повинно піклуватися про удосконалення контрольних механізмів. При цьому справді демократичний контроль зводиться до контролю держави не тільки за своїми громадянами, але і за всіма без винятку інститутами, наділеними владними повноваженнями, до одного з яких відносяться поліція.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» контроль за діяльністю поліції здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України в межах повноважень, визначених Конституцією

України, законами України. Крім цього, за поліцією встановлюється відомчий і громадський, судовий і прокурорський контроль.

Незважаючи на певні напрацювання в даній сфері, інститут контролю за діяльністю поліції знаходиться на стадії становлення і, відповідно, потребує вдосконалення. В першу чергу необхідно звернути особливу увагу на ретельний підбір і підготовку кадрів, які будуть задіяні при проведенні відповідних контрольних заходах, щоб уникнути вчинення ними корупційних злочинів та посадових зловживань; визначити і нормативно закріпити механізми координації та взаємодії при проведенні контрольних заходів різними суб'єктами контролю.

Доцільно приділяти належну увагу практиці реалізації положень наказів МВС України від 13 червня 2016 року № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України» та від 04 грудня 2015 року № 1543 «Про затвердження Положення про громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України». Все це буде сприяти досягненню позитивного результату у справі забезпечення законності в органах та установах системи МВС України.

У відповідності з Конституцією держава гарантує рівність прав і свобод людини та громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового положення, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань, інших обставин. Забороняються будь-які форми обмеження прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної чи релігійної приналежності.

Це говорить про те, що у діяльності поліції повинна бути повністю виключена упередженість до будь-якої із зацікавлених сторін тієї чи іншої справи, можливість ототожнення особи переступив закон, з якою-небудь етнічною групою або народністю.

Поліція захищає права, свободи, законні інтереси людини та громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового та посадового положення, місця проживання, ставлення до релігії, переконань,

належності до громадських об'єднань, а також інших обставин.

У цьому полягає зміст принципу неупередженості діяльності поліції, який вперше знайшов своє відображення у Законі України «Про Національну поліцію» в контексті адаптації положень міжнародних документів, що стосуються поліцейської діяльності. Крім того в Законі «Про Національну поліцію», розглядуваний принцип викладено, на наш погляд, більш вдало.

У ст. 3 Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб встановлено, що державні посадові особи уважні, справедливі та неупереджені при виконанні своїх функцій, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю; ніколи не надають неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремії особі, не допускають дискримінації по відношенню до будь-якій групі осіб або окремії особі або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою.

Згідно ст. 40 Європейського кодексу поліцейської етики поліція повинна виконувати свої завдання неупереджено, керуючись, зокрема, принципами неупередженості та не дискримінаційного підходу.

Представляється виправданим виділення в якості самостійного принципу діяльності поліції політичну нейтральність (деполітизацію). Мова йде про те, що поліцейському забороняється перебувати в політичних партіях і брати участь в їх діяльності. При здійсненні службової діяльності поліцейський не повинен бути пов'язаний рішеннями політичних партій, інших громадських об'єднань і релігійних організацій. Це не говорить про те, що він не може приймати участь у таких об'єднаннях. Він може бути членом, наприклад, спортивних та інших громадських об'єднань, які переслідують соціально-корисні цілі, керуючись виключно своїми інтересами. Аналогічно даним прикладам поліцейський може реалізовувати своє право на свободу совісті, віросповідання, включаючи право сповідати індивідуально або спільно з іншими будь-яку релігію або не сповідувати ніякої. Однак при здійсненні своєї професійної службової діяльності він не повинен відстоювати їх інтереси.

Аналізована норма порівнянна з нормою Закону України від 05 квітня

2001 р. № 2365-III «Про політичні партії в Україні». Закон передбачає, що особи, що заміщають державні посади, що перебувають на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування не мають права використовувати переваги свого посадового або службового становища в інтересах політичної партії, членами якої вони є, чи в інтересах будь-якої іншої політичної партії. Зазначені особи, за винятком депутатів Верховної Ради України, депутатів інших представницьких органів державної влади не можуть бути зв'язані рішеннями політичної партії при виконанні своїх посадових або службових обов'язків.

Заборони та обмеження, передбачені Законом «Про Національну поліцію» дублюють норми, що містяться у відповідних положеннях Закону України від 10 грудня 2015 № 889-VIII «Про державну службу», дію яких відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» поширюється на поліцейських.

Принцип відкритості та публічності у діяльності поліції надає можливість усім зацікавленим особам отримувати достовірну інформацію про їх діяльність, інформацію, яка безпосередньо зачіпає права, за винятком тієї, доступ до якої обмежено законом.

Інформування громадян здійснюється через засоби масової інформації, інформаційно-комунікаційну мережу Інтернет, шляхом звітів (не рідше одного разу в рік) посадових осіб перед законодавчими (представницькими) органами державної влади, представницькими органами місцевих утворень, громадянами. Періодичність і порядок звітності, категорії посадових осіб, уповноважених звітувати перед зазначеними органами та громадянами, визначаються Законом України «Про Національну поліцію». Крім цього, МВС України здійснює прийом звернень від громадян.

Аксіоматичним є судження про те, що ефективність діяльності поліції багато в чому залежить від суспільної довіри та підтримки громадян (ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію»).

Разом з тим, названа стаття, з точки зору юридичної конструкції, викликає деякі сумніви. Справа в тому, що законодавець не зовсім чітко у змісті статті

врахував ідею, заявлену в назві. Мова йде про підтримку діяльності поліції з боку громадян. Міністр внутрішніх справ України А. Аваков неодноразово звертав увагу на довіру громадян поліції. Поліція повинна заслужити довіру громадян, тому з порушеннями в своїх рядах бореться жорстко і принципово. Довіру треба заслужити чітким виконанням обов'язку перед людьми, щоденної, корисною і результативною службою суспільству.

Сьогодні доводиться стверджувати, що використання громадської думки співробітниками поліції вдосконалення, а більшою мірою, і в реформуванні своєї діяльності залишається затребуваним. Між тим, знання думки громадян щодо реалізації конкретних правоохоронних функцій, безумовно, допомагає більш якісно їх реалізовувати. Необхідність такого знання обумовлена, передусім соціальною природою інституту поліції, тому втілюючи в дійсність своє суспільне призначення, поліція не може не взаємодіяти з громадянами, трудовими колективами та громадськими об'єднаннями.

Технологія «включення» громадської думки в управлінську діяльність поліції – це цілісний процес, що включає в себе аналіз його стану і активне формування позитивних установок цієї думки. Головне полягає в тому, щоб вироблення і реалізація відповідних технологій служила реальному зростанню ефективності органів правопорядку, зміцнення їх взаємодії з населенням, зниження упередженості і взаємної недовіри.

На жаль, не завжди поліцейські повною мірою усвідомлюють той факт, що громадська думка є не тільки сукупністю суджень і оцінок різних верств населення про події та явища соціальної дійсності, що воно проявляється виключно тоді, коли є для його носіїв інтерес.

Отже, громадську думку можна розглядати як критерій рівня соціальної безпеки і правової захищеності людини та громадянина. У даний час можна констатувати факт, що у взаєминах поліції та інститутів громадянського суспільства реалізується принцип соціального партнерства, що, безсумнівно, сприяє підвищенню ефективності діяльності поліції і перетворення її в більш якісний, дієвий інститут соціальної допомоги та правового захисту населення.

Автори навчального посібника «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Особлива частина» В. Серета, М. Ковалів, Ю. Назар вказують, що поліцейський повинен будувати свої відносини з громадянами на основі принципу соціального партнерства, що, безсумнівно, має створювати сприятливі умови для зростання правової активності громадян, їх більшої правової захищеності. Для ефективності розглянутих взаємин обидві сторони повинні володіти достатнім рівнем правосвідомості, що є одним з основних елементів даних взаємовідносин.

Не можна не відзначити закріпленої у Законі України «Про Національну поліцію» фундаментальної основи – взаємодії з державними та місцевими органами, громадськими організаціями, посадовими особами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними поліцейськими організаціями (Міжнародною організацією кримінальної поліції – Інтерполом, Генеральним секретаріатом Інтерполу та Європейської поліцейської організацією – Європолем). Безперечно, що саме від правильної організації такої взаємодії залежить ефективність діяльності поліції.

Важливим нововведенням Закону України «Про Національну поліцію» є проголошення принципу використання досягнень науки і техніки, сучасних технологій та інформаційних систем.

У Законі України «Про поліцію» згадувалося про право міліції використовувати для документування своєї діяльності інформаційні системи, відео і аудіотехніку, кіно і фотоапаратуру, інші технічні та спеціальні засоби, що не заподіюють шкоди життю, здоров'ю людини та навколишньому середовищу. В сучасних умовах, досягнення результативності у справі боротьби зі злочинністю неможливе без якісного і всебічного наукового, інформаційного забезпечення оперативно-службової діяльності поліції. У зв'язку з цим, резонно виникає питання про відповідність використовуваних технологій сучасним вимогам і про своєчасне їх оновлення.

Основними пріоритетними завданнями у цьому напрямі є створення на базі єдиної інформаційно-комунікаційної системи єдиної системи

інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності МВС України, перехід до надання адміністративних послуг в електронному вигляді, впровадження цифрових технологій у відомчих мережах радіозв'язку, системи «102» та інших. В умовах адаптації національного законодавства до вимог ЄС, забезпечення ефективного юридичного регулювання можливо лише за умови виявлення принципово нових підходів до його організації, що виключають не урахування соціально-економічних реалій і враховують об'єктивно існуючі відмінності механізмів дії права.

Між тим вже сьогодні сфера застосування різних технологій досить різноманітна. Прикладом можуть бути Інтегрована пошукова система, яка функціонує за технологією «Армор», оперативно-розшукові заходи, проекти, спрямовані на підтримання публічного порядку та безпеки, прав і свобод людини і громадянина («Безпечне місто»).

7.3. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні

Діяльність поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснюється в певних формах і різними методами, які обираються поліцейськими не довільно, а завжди зумовлені її змістом. Професійне використання форм і методів діяльності поліції сприяють підвищенню якості роботи. М. Ковалів під формою діяльності органів внутрішніх справ розуміє її зовнішній прояв у групах однорідних дій, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції. О. Остапенко у формах дій суб'єктів бачить об'єктивну, зовнішню сторону їх сутності.

О. Бандурка, досліджуючи правові форми діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки, трактує їх як зовнішні прояви державно-владної діяльності, за допомогою яких організується і реалізується виконання завдань органів внутрішніх справ.

У юридичній літературі сформувався підхід до визначення форм

управлінської діяльності як зовнішнього вираження конкретних дій, що проводяться з метою практичного втілення поставлених завдань. З огляду на це змістом кожної з форм діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина буде сукупність однорідних, конкретних дій поліцейських, пов'язаних зі створенням найбільш оптимальних умов для використання людиною та громадянином своїх прав і свобод і їх належної охорони та захисту.

Під діями маються на увазі державно-владні повноваження, хоча особливість забезпечення прав і свобод зумовлює необхідність широкого застосування не правових засобів. Різноманіття ж форм діяльності поліції спричинено великою кількістю завдань і напрямів. За характером наслідків діяльності розрізняють правові (встановлені в нормативних правових актах, що тягнуть юридичні наслідки) і не правові (не мають юридичних наслідків) форми. Бажаними для діяльності поліції є, безумовно, правові форми. Інакше дії її співробітників може бути поставлено під сумнів, а їх зміст оскаржено в установленому законом порядку.

Однак це не означає, що владний суб'єкт у кожному конкретному випадку не може діяти на свій розсуд. Він може самостійно залежно від ситуації визначати найбільш прийнятну форму для вирішення тих чи інших завдань. Крім цього, пропонується поділ форм на гласні та негласні, процесуальні і не процесуальні, правотворчі та правозастосовні.

Правові форми класифікуються за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження. Детальніше їх у статті не досліджено. Це викликано, по-перше, тим, що їхній комплексний аналіз спричинив би значне збільшення обсягу, а по-друге, цим формам уже приділено належну увагу з боку науковців і практиків. У контексті цієї статті йдеться винятково про форми діяльності поліції зі забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Кожна форма, яка є невід'ємною частиною діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод, співвідноситься з нею як окреме та загальне, є виразом сутності всього процесу діяльності поліції в цій сфері. Діяльність

поліції із забезпечення прав і свобод пронизує весь комплекс покладених на неї завдань, обумовлюючи і конкретизуючи їх. У підсумку всі завдання виступають як похідні від головного завдання забезпечення прав і свобод людини та громадянина в комплексі із забезпеченням інтересів суспільства та держави.

Форми й методи діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод, з одного боку, визначають форми і методи всієї діяльності, а з іншого – проявляються в них. Встановлюючи форми діяльності поліції, слід зважати на те, що кожен структурний підрозділ має свій комплекс специфічних завдань, а отже, і форми їх вирішення. З огляду на складну структурну організацію поліції доволі важко піддати комплексному аналізу всю сукупність форм, котрі застосовуються в її діяльності для забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Внаслідок цього виправданим є виокремлення форм діяльності поліції в цій сфері, які б, по-перше, відповідали всім формальним ознакам цього поняття, а по-друге, розкривали сутність змісту будь-якого напрямку діяльності.

Такими формами є правозастосовна, організаційна, виховна, правоохоронна. Ця система форм адекватно відображає структуру діяльності поліції, характеризує її роль у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина (далі – прав і свобод). Водночас, оскільки форми діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод не отримали спільного наукового тлумачення, спроба їх визначення має постановочний характер і припускає неоднозначність у їхній інтерпретації та науковому аналізі. Правозастосовна форма характеризується виданням правозастосовних актів з метою конкретизації змісту прав і свобод, встановлення порядку, меж і підстав їх реалізації та індивідуалізації інших юридичних фактів, з якими пов'язане здійснення прав і свобод.

Ці акти є складовою системи юридичних фактів, що становить організаційно-правовий механізм забезпечення конституційних прав і свобод. Їх грамотне і своєчасне складання поліцейським сприяє ефективній реалізації прав і свобод. Відносини в правовій сфері залежать не тільки від закону, а й від особистісних якостей особи, яка застосовує право.

Здійснення багатьох, проголошених Конституцією, іншими нормативними актами прав і свобод можна досягнути лише за допомогою застосування відповідної правової норми, під час якого органи поліції встановлюють наявність прав і обов'язків, визначають момент дії або факт припинення суб'єктивних прав і обов'язків, здійснюють контроль за правильністю набуття прав і обов'язків. Поліція розробляє різні правозастосовні акти, передбачені законом у механізмі реалізації окремих прав людини і громадянина.

Прикладом є реєстрація автотранспортних засобів, заборона патрульною службою Національної поліції руху транспортних засобів за визначеними маршрутами під час проведення масових заходів та ін. З іншими – дозвільними актами пов'язано придбання громадянами вогнепальної зброї, управління автотранспортними засобами.

У всіх випадках правозастосовна форма відображає цілеспрямований вплив поліції на поведінку суб'єктів у сфері забезпечення прав і свобод та скерована на створення сприятливих умов для їхньої реалізації. Організаційна форма пов'язана із забезпеченням ефективного функціонування поліції, з використанням поліцейськими загальних і спеціальних гарантій з метою створення сприятливих умов для реалізації прав і свобод на підставі виконання правових актів, що регламентують їх діяльність.

Організаційна форма передбачає удосконалення організаційної побудови, застосування передового досвіду інших органів влади, організацію взаємодії з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, з правоохоронними органами іноземних держав і міжнародними поліцейськими організаціями.

Організаційна форма дає змогу, по-перше, створити раціональний порядок забезпечення прав і свобод, по-друге, підтримувати і вдосконалювати його відповідно до змін ситуації, по-третє, передбачає організацію роботи поліції за допомогою ефективного використання методів з метою своєчасного усунення причин негативного змісту, що перешкоджають людині та громадянину в користуванні своїми правами і свободами.

Дії, що лежать в основі організаційної форми, можуть мати правовий та не правовий характер. Норми права опосередковані виконавчо-розпорядчою дією поліції з організації та практичного вирішення покладених завдань, що створюють новий юридичний статус, змінюють правові відносини або виступають важливими чинниками настання позитивних правових наслідків. Не правові організаційні дії охоплюють організаційні заходи, що передбачають внутрішні роботи, роботу з громадськістю та виражаються у вигляді нарад, перевірок, виступів (доповідей), лекцій, бесід і матеріально-технічних операцій, яким притаманні допоміжні, технічні особливості і які пов'язані з матеріальними об'єктами.

Організаційні дії правового та не правового характеру здійснюються на основі закону і в межах наданих повноважень. Взаємно доповнюючи одна одну, вони забезпечують вирішення завдань, котрі стоять перед поліцією, із гарантування прав і свобод. Служба в поліції – особливий вид юридичної діяльності. Наявність підвищених вимог до поліцейського передбачає високу відповідальність за результати праці. У зв'язку з цим поліцейський повинен не тільки добре знати й чітко розуміти правові настанови, але й звести їх до рівня внутрішньої потреби суворо дотримуватися приписів правових норм і мати при цьому внутрішнє переконання в справедливості та необхідності своєї праці.

У цьому полягає основна суть професійної правової культури. Важливою ознакою правової культури поліцейського стає визнання прав і свобод людини та громадянина, інших цінностей, формування активної гуманістичної життєвої позиції, орієнтованість на повагу до гідності особи. Виховна форма означає необхідність підвищення рівня правової культури не тільки громадян, а й поліцейських. Виховна робота в поліції – це насамперед цілеспрямована діяльність керівників усіх рівнів, громадських інститутів щодо формування в особового складу високих громадянських, моральних і професійних якостей, мобілізації на успішне виконання оперативно-службових завдань, укріплення законності та зміцнення службової дисципліни. В умовах формування правової держави виховна робота, що проводиться поліцією, набула особливої

актуальності. На загал вона властива всім видам діяльності поліції. За родом своєї діяльності поліція є найближчою до населення за рівнем влади. Постійно перебуваючи серед нього, реалізуючи численні повноваження, співробітники систематично зайняті виховною роботою поміж населення, особливо тієї його частини, яка охоплює несприятливі шари суспільства, схильні до скоєння правопорушень. Крім цього, в центрі уваги поліції перебувають безробітні, особи низького загальноосвітнього рівня.

Робота з цією категорією громадян вимагає особливого професійного вишколу, наполегливості та вміння мобілізувати громадськість до виконання суспільно корисної праці. Велике значення серед форм діяльності поліції із забезпечення прав і свобод має правоохоронна форма. Поліція за характером роботи є спеціалізованим правоохоронним органом, внаслідок чого з позиції функціонування державного механізму діяльність охоплює захист прав і свобод від імовірних порушень і створює найбільш сприятливі умови для їх реалізації, що призводить до поглинання інших форм діяльності.

Цією формою охоплюється не вся діяльність поліції, а лише та, яка визначається діями, спрямованими на припинення протиправної поведінки і застосування примусових заходів. У цьому разі передбачається вплив поліції на поведінку суб'єктів, якщо вона не відповідає вимогам режиму реалізації прав і свобод людини та громадянина. «У більшості випадків, – зазначає А. Комзюк, – професійна правоохоронна діяльність в системі управління державою і суспільством визначається як специфічна форма поведінки, в рамках якої встановлюються межі свободи поведінки суб'єктів правовідносин і реалізуються заходи державного впливу негативного характеру відносно осіб, які порушили правові приписи».

Правоохоронна форма є своєрідною страховою ланкою у забезпеченні прав і свобод в діяльності поліції. Її застосування викликано недостатністю організаційних і виховних заходів цих органів щодо створення умов безперешкодного користування людиною і громадянином своїми правами та свободами. Всі наведені форми знаходять застосування в реалізації інших

завдань, покладених на поліцію, але тоді в них вкладається інший зміст. Форми діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод тісно взаємопов'язані між собою, взаємно обумовлені.

Організаційну й охоронну діяльність неможливо уявити без застосування правових приписів, за допомогою яких забезпечується законність у діяльності поліції у сфері забезпечення прав і свобод. Виховна робота інколи потребує якісного правового регулювання. Своєю чергою, виховна й організаційна робота та правоохоронні заходи чинять безпосередній вплив на діяльність поліції, здійснювану в рамках правозастосовної форми, сприяють підвищенню її ефективності.

Отже, взаємозалежність і тісний взаємозв'язок форм діяльності поліції із забезпечення прав і свобод є неодмінною умовою досягнення поставлених цілей. Форми діяльності поліції в процесі її розвитку не залишаються незмінними, а теж постійно розвиваються, наповнюються новим змістом. Їхній вибір обумовлений характером поставлених завдань на кожному етапі розвитку держави. Досконалість сучасних форм діяльності поліції не зменшує ролі та значення методів, застосовуваних під час вирішення завдань у сфері забезпечення прав і свобод.

Метод (грец. – шлях дослідження або пізнання, теорія вчення) – сукупність прийомів і операцій практичного та теоретичного освоєння дійсності; спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення чого-небудь.

У юридичній науці склалося неоднозначне ставлення до інтерпретації методів діяльності, управління. Їх, зокрема, трактують як «способи здійснення завдань і функцій»; «способи впливу, покликані забезпечити реалізацію рішень»; систему способів здійснення суб'єктами виконавчої влади своєї компетенції; способи, прийоми впливу з метою практичного вирішення поставлених завдань; способи впливу суб'єкта на об'єкт. Аналіз цих понять дає змогу констатувати, що в них виражається змістовна сторона діяльності. Метод упорядковує діяльність, виявляється в ній, але як поняття існує поза нею, передує в цьому сенсі процесу діяльності, який він забезпечує.

У контексті методичних рекомендацій «Організація управління міськрайліноорганами внутрішніх справ» стосовно діяльності поліції методи можна розглядати як способи здійснення покладених завдань і функцій.

У вітчизняній юридичній і спеціальній літературі, особливо з питань управління, зустрічаються різні класифікації методів. У навчальному посібнику «Основи управління в органах внутрішніх справ» методи поділено залежно від функцій управління на: методи управління функціональними підсистемами (аналізу, прогнозування, оцінки та ін.), методи виконання функцій управління (екстраполяції, «мозкового штурму», експертних оцінок та ін.), методи прийняття управлінських рішень (моделювання, збору, зберігання, обробки й аналізу інформації та ін.).

Автори навчального посібника «Управління в органах виконавчої влади України» В. Ортинський, З. Кісіль, М. Ковалів вирізняють методи залежно від переважання тих чи інших способів впливу. До них належать: методи керівництва, які регламентують, мотивуючі (організаційно-адміністративні та стимулюючі) і методи організаційно-адміністративного впливу, в основі яких лежить влада керівника, що спирається на нормативні акти, які закріплюють завдання, функції, права, обов'язки, структуру органів внутрішніх справ.

Т. Тимчишин розглядає методи за напрямками їх використання (методи обстеження (збору даних), методи обробки та аналізу інформації, методи формування рішень, методи обґрунтування рішень, методи впровадження) та за способом і джерелом отримання інформації про досліджувані об'єкти (теоретичні, логіко-інтуїтивні, емпіричні, комплексно-комбіновані).

Існують інші численні класифікації методів. Заслуговує на увагу точка зору Ю. Лозинського, котрий наголошує, що всі методи по-своєму важливі і потрібні, вони не виключають один одного, а тісно взаємодіють між собою, розширюючи завдяки цьому аналітичні можливості. Бо ж досить часто рішення того чи іншого питання вимагає використання відповідного методу або їх сукупності. Сказати заздалегідь, який із методів переважно добрий чи поганий, неможливо. Все залежить від того, в яких випадках, за яких умов і з якою

метою він застосовується. Але, як показує практика, одного методу зазвичай буває недостатньо, потрібно їх поєднання.

У літературі, присвяченій діяльності органів внутрішніх справ (поліції), методи діяльності щодо забезпечення прав і свобод висвітлюються зрідка, хоча саме це питання становить неабияку складність для практичного управління. Забезпечення прав і свобод у діяльності поліції здійснюється не відокремлено, а в системі загального вирішення поставлених завдань. Це засвідчує, що загальні методи вирішення завдань цих органів поширюються і на їхню діяльність у цій сфері. Ба більше, оскільки досягнення чітко визначеної мети можливо за допомогою вжиття не будь-яких, а тільки відповідних їй способів, то й забезпечення прав і свобод неможливо без застосування раціональних методів.

Діяльність Національної поліції із забезпечення прав і свобод не підміняє роботу за іншими напрямками правоохоронної діяльності, а співвідноситься з нею як окреме із загальним. У цьому разі доречно методи, котрі застосовуються у зазначеній сфері, визначити як часткові щодо методів всієї діяльності і умовно розділити на дві групи: загальні та часткові. Основними характеристиками загальних методів є їх загальність і універсальність. Вони комплексно поширюються на діяльність усіх структурних підрозділів поліції, будучи найважливішими, неодмінними інструментами вирішення завдань.

До загальних методів належать переконання та примус. Велику роль у застосуванні цих методів у діяльності поліції відіграє те, що взаємозв'язок переконання та примусу визначають об'єктивні чинники соціального розвитку. Трансформація цих факторів позначається на співвідношенні характеру використання переконання та примусу. Тимчасом особливістю застосування методів переконання та примусу є той факт, що першим завжди повинен віддаватися пріоритет. Переконання в сучасній демократичній правовій державі є основним позитивним засобом впливу на свідомість людей.

Пріоритетність методу переконання обумовлюється гуманістичним характером побудови правової держави, позаяк вона не може будувати відносини з громадянами будь-яким іншим чином, окрім переконання в

правильній спрямованості своєї політики. Примус за всієї значущості та необхідності застосування до правопорушника має допоміжний характер і використовується у випадках, передбачених законом стосовно діяльності правоохоронних органів загалом і поліції зокрема. У діяльності поліції переконання є способом впливу на свідомість і поведінку людей і являє собою комплекс заходів (виховних, роз'яснювальних, заохочувальних), що проводяться з метою підвищення самооцінки в справі дотримання громадянами правових норм. Це сприяє закріпленню в свідомості людей правових ідей, поглядів, цінностей і принципів поведінки, які відповідають природі конституційного ладу, також досягненню стану, коли реалізація власних прав не порушує прав і свобод інших осіб.

Чимало уваги поліцейські приділяють організації та здійсненню виховного впливу на осіб, які вчинили протиправне діяння або схильні до його скоєння. В такому разі заходи переконання, що застосовуються поліцією, набувають особливого значення й мають на меті формування у цих осіб поглядів, які відповідають вимогам правомірної поведінки. Метод переконання використовується поліцією не тільки під час вирішення завдань правового виховання громадян, а й як основний метод ефективної організації своєї діяльності, що стимулює особовий склад на високопродуктивну працю, дисциплінованість, творчу активність і відповідальне ставлення до справи, за допомогою застосування різних заходів переконання (виховних, заохочувальних та ін.). Все це безпосередньо впливає на забезпечення прав і свобод.

Побудова демократичної правової держави та розвиненого громадянського суспільства, де людина і громадянин безперешкодно можуть користуватися всіма своїми правами та свободами, можлива тільки за умови дотримання законності, беззастережного виконання всіма членами суспільства своїх обов'язків. Саме за таких обставин діяльність поліції у сфері забезпечення прав і свобод щораз більше орієнтуватиметься на застосування заходів переконання. Однак доки існують порушення закону, доти зберігається потреба у

застосуванні примусових заходів до правопорушників.

Право – ніщо без апарату, здатного примушувати до дотримання правових норм. Зважаючи на це, держава, виконуючи обов'язок щодо визнання, дотримання та захисту прав і свобод, не може ігнорувати можливість застосування цих заходів, що є одним із інструментів боротьби з правопорушеннями. Необхідність використання цього методу зумовлюється потребою ефективного перевиховання правопорушників, гарантування законності, прав і свобод людини та громадянина. У розвиненому громадянському суспільстві застосування примусових заходів має вимушений характер і високий гуманістичний потенціал, бо поширюється на незначну категорію людей, які нехтують інтересами суспільства, що є наслідком їх протиправної, вольової поведінки, а не ініціативою держави в особі її правоохоронних органів. Таке застосування має виражати інтереси більшості народу, об'єктивні потреби суспільства і, як правило, можливе тільки тоді, коли комплекс виховних та запобіжних заходів не дав належного результату. Примус жодним чином не повинен бути мірою насильства.

Людина, котра порушила закон, має бути впевнена, що її права та свободи перебувають під захистом держави. Порядок і умови застосування примусових заходів чітко визначені законами. Необхідність застосування примусових заходів до осіб, які вчинили протиправні діяння, обумовлює його позитивну етичну оцінку.

Незважаючи на деяке зниження загальної кількості злочинів, стан боротьби зі злочинністю навряд чи можна назвати задовільним, оскільки в деяких регіонах їх питома вага залишається досить високою. Ситуація, що склалася, вимагає від держави вжиття заходів правового, організаційного та іншого характеру. Значна роль у подоланні негативних тенденцій повинна належати адекватному застосуванню примусових заходів.

Адекватність застосування примусових заходів полягає в тому, що держава, з одного боку, має прагнути до гуманізації та мінімізації примусу, а з іншого – забезпечувати його достатність і ефективність для запобігання та

припинення правопорушень. Virізняючись оперативністю, різноманітністю і безпосередністю, примусові заходи за правомірного та своєчасного їх застосування дають змогу впливати на протиправну поведінку людей, припиняти найбільш небезпечні їхні прояви та сприяти профілактиці правопорушень.

Застосування цих заходів мусить, як зазначає Верховний Суд України, співвідноситися з характером і ступенем суспільної небезпеки діяння і мати розумний стримуючий ефект, необхідний для дотримання заборон, що перебувають під захистом законодавства. Інакше застосування відповідальності не збігатиметься з призначенням державного примусу, яке, за змістом Конституції України, має полягати головним чином у превентивному використанні певних юридичних засобів для захисту прав і свобод, інших конституційно визнаних цінностей громадянського суспільства та правової держави. Вітчизняна юридична наука і практика ніколи не вважали примус головним методом викорінення правопорушень і не визнавали його основним засобом зміцнення законності, правопорядку, забезпечення прав і свобод.

Поліцейські в забезпеченні прав і свобод вдаються до примусу: для попередження та припинення зазіхань на особу, життя та здоров'я, честь і гідність, майно; у зв'язку з реалізацією адміністративної та кримінальної відповідальності; для безпосереднього примусового здійснення прав і обов'язків громадян (стягнення штрафів, привід, вилучення заборонених предметів та ін.). Для того щоб заходи примусу застосовувалися адресно і були адекватні за своєю силою, поліцейські повинні мати на озброєнні відповідні спеціальні засоби, створені для виконання завдань, та чітке правове регулювання їх застосування.

Переконання та примус є основними методами вирішення завдань, покладених на поліцію. Водночас незважаючи на їх тісний взаємозв'язок, універсальність, масштабність і стабільність, вони потребують конкретизації з приводу сфер їхнього використання, зокрема щодо забезпечення прав і свобод.

У центрі уваги зазвичай перебуває конкретна особа, яка характеризується

або негативними формами поведінки, або потерпіла внаслідок неправомірних дій інших осіб, а можливо, зазнає труднощів у реалізації конституційних прав і свобод. Застосування приватних методів, їхній зміст обумовлено характером життєдіяльності людей, що дає змогу поліцейським диференційовано підходити до процесу реалізації людиною і громадянином прав і свобод. Кожен метод має свої особливості та призначення і може бути застосований лише за наявності відповідних умов. Застосуванню методу заохочення мусять передувати вчинки, які свідчать про сумлінне ставлення людини до виконання її обов'язків, що можуть слугувати еталоном поведінки для інших осіб. Застосування ж покарання, навпаки, асоціюється зі вчиненням протиправних діянь, ступінь суспільної небезпеки яких не дає можливості вдатися до інших, не пов'язаних із покаранням, заходів впливу.

Особливе місце в діяльності поліції належить методу превенції, що є основним, вирішальним видом діяльності із забезпечення конституційних прав і свобод. Унаслідок застосування профілактичних заходів відбувається зміна об'єктивних соціальних умов і деяких особистісних, антигромадських характеристик суб'єкта. Тому надважливе значення має індивідуальна профілактична робота з особами, які ведуть антигромадський спосіб життя і раніше здійснювали протиправні діяння. Тут завдання співробітника поліції полягає не тільки в тому, аби забезпечувати населення певною кількістю інформації морально-правового та кримінологічного характеру, але і в тому, щоб керувати процесом правового виховного та профілактичного впливу, розвивати суспільно корисні потреби особи, формувати її правову свідомість. Інакше кажучи, як і будь-яка інша діяльність, інформаційний процес у сфері профілактики злочинів і адміністративних правопорушень потребує якісного управління і доцільної, результативної організації.

Позитивний результат можна отримати, якщо ця робота має індивідуальний характер, спрямований на виявлення та усунення негативних рис особи, попередження взаємодії випадкових і соціально несприятливих обставин, що впливають на вчинення правопорушень, або супутніх їм.

Застосування цього методу має вибірковий характер.

У діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод важливе значення має прийом і розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян, при цьому поліцейський керується Законом України «Про звернення громадян» та Положенням про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України.

Така робота спомагає громадянам у реалізації конституційних прав і свобод, гарантування безпеки, попередження протиправної діяльності, шляхом встановлення факту та характеру порушення прав і свобод особи, яка подала скаргу, або осіб, щодо яких вона була подана, виявлення можливого порушення законності з боку поліцейських чи інших громадян.

Надання адміністративної послуги з приймання, реєстрації та дозволу в територіальних підрозділах Національної поліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини, адміністративні правопорушення, події регламентується наказом МВС України від 06 листопада 2015 р. № 1377 «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події».

Своєчасне реагування на звернення громадян є досить ефективним способом попередження порушень конституційних прав і свобод, боротьби з бюрократизмом, корупцією, зловживаннями та, як наслідок, поліпшення діяльності підрозділів системи МВС України.

Гуманізм у діяльності поліції з охорони і захисту прав і свобод обумовлює широке застосування в їх роботі методу надання допомоги особі, що потрапила у важку життєву ситуацію. Застосування методу не завжди пов'язане з фактом вчинення правопорушення. Важливим тут є те, що поліцейський завжди зобов'язаний надавати допомогу нужденній особі, котра здебільшого, як свідчить практика, одночасно є фактором, що усуває перешкоди для реалізації прав і свобод або запобігає їх порушенням. Крім цього, поліція використовує й інші приватні методи, пов'язані із забезпеченням прав і свобод людини та громадянина (оперативно-розшукові, методи провадження попереднього

слідства, забезпечення безпеки дорожнього руху й ін.).

Однак їх застосування має локальний характер і поширюється на діяльність окремих підрозділів Національної поліції. Розглянуті загальні та приватні методи діяльності поліції не є взаємозамінними. Форми й методи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина знаходяться в тісному діалектичному зв'язку і не протиставлені одне одному.

Метод поза формою – це лише можливість у руках суб'єкта здійснювати свій вплив на об'єкт. Якщо форма дає уявлення про характер діяльності, ті шляхи, якими поліцейські впливають на об'єкт, то метод показує, якими прийомами і способами вони реалізують свої повноваження. Тобто спостерігається пряма залежність методів від змісту повноважень поліції. Існування методу визначається існуванням конкретної форми діяльності. За допомогою методу здійснюється можливість впливу на об'єкт, але щоб ця можливість стала реальністю, потрібні конкретні форми її реалізації.

Тим часом форма діяльності є носієм змісту одного або декількох методів і не може існувати як абстракція. Зміст форм і методів діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод обумовлені конкретно-історичними обставинами. Поява інноваційних технологій породила кіберзлочинність, боротьба з якою потребує використання нових ефективних методів діяльності поліції. Це вимагає постійного наукового аналізу з урахуванням закономірностей і тенденцій розвитку суспільства та держави, що, своєю чергою, неодмінно, буде сприяти реалізації конституційного завдання держави щодо визнання, дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина в суспільстві.

Асоціація України і Європейського Союзу передбачає використання міжнародних стандартів, позитивного досвіду зарубіжних країн під час формування поліцейського законодавства, що здатне створити необхідні умови для формування в Україні реально діючої, професійної та ефективної поліції, отож, позитивно вплине на підвищення результативності забезпечення прав і свобод. У процесі реалізації нормативно-правових актів, котрі регулюють

діяльність поліції, неодмінно з'являться нові проблеми, вирішення яких є першочерговим завданням вітчизняної науки та практики

Контрольні питання

1. Правове положення Національної поліції в системі правоохоронних органів держави щодо захисту прав і свобод людини.
2. Структура та завдання Національної поліції. Експертне та інформаційне забезпечення діяльності структур які входять системи МВС України.
3. Нормативно-правове забезпечення діяльності Національної поліції.
4. Які функції виконує центральний апарат МВС України.
5. Які обов'язки покладено на поліцейські комісії
6. Діяльність яких державних служб спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через Міністра внутрішніх справ України.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.
3. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788?test=Up9Mf3o6firtCdqY2Zizt1/4PHI42ws80msh8Ie6
4. Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282
5. Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики». (Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 р. на 765 засіданні заступників міністрів). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>
6. Наказ МВС України 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16>
7. Наказ МВС № 1543 від 04.12.2015 «Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ch.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/1739632
8. Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1377 Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчиненні кримінальні правопорушення та інші події. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1498->
9. Наказ МВС України від 12.10.2009 № 436 «Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1256-09>
10. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС України: Наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>

Додаткова література

1. Аваков А.Б. Арсен Аваков: рівень довіри до патрульної поліції – 48,5%. 04.07.2016. Офіційний веб-сайт МВС України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/1807_Arsen_Avakov_Riven_doviri_do_patrulnoi_policii_485_FOTO.htm
2. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В.В. Серета, М.П. Гурковський, Ю.С. Назар та ін.; за заг. ред. В.В. Серети. – Львів: ЛьвДУВС, 2017. – 776 с.
3. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М. Бандурка. – Х.: Основа, 1996. – 398 с.
4. Бондаренко В.А. Окремі аспекти підвищення ефективності норм адміністративного права у період адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу / В.А. Бондаренко // Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутрішніх справ. – 2016. – № 3. – С. 134-142.
5. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. / М.В. Ковалів ЛьвДУВС. – Львів, 2010. – 329 с.
6. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
7. Ортинський В.Л. Реформування правоохоронної системи у контексті соціально-правового механізму забезпечення прав особистості / В.Л. Ортинський // Вісник НУ «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 810. – С. 38–42.
8. Остапенко О.І. Про юридичну кваліфікацію військових адміністративних правопорушень / О.І. Остапенко // Вісник Нац. ун-ну «Львівська політехніка». Зб. наук. праць: Серія: юрид. науки. – 2015. – № 837. – С. 92-98.
9. Собакарь А.О. Адміністративний нагляд як спосіб забезпечення законності в публічному управлінні / А.О. Собакарь // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 273-275. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3-1_2013/7/Sobakar%20A.O..pdf
10. Тимчишин Т.М. Адміністративно-правові заходи протидії правопорушенням, що вчиняються на залізничному транспорті / Т.М. Тимчишин. – Львів: Галицька видавнича спілка, 2015. – 211 с.

РОЗДІЛ 8

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

8.1. Система державної служби в правоохоронній сфері та зміст її елементів

Теоретична і практична значущість адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронній сфері в умовах демократизації держави і суспільства характеризується наявністю ряду теоретичних, правових та організаційних проблем.

По-перше, стан правопорядку, високий рівень злочинності і адміністративної деліктності зумовлюють необхідність формування принципово нових підходів до оцінки місця та ролі держави в боротьбі з протиправними діяннями, перегляду цілей, завдань і функцій правоохоронної діяльності, вдосконалення державної служби в правоохоронних органах і її кадрового забезпечення.

У зв'язку з цим необхідна переоцінка соціальної ролі і значення державної служби в правоохоронних органах в рішенні завдань зміцнення правопорядку, забезпечення законності, особистої, громадської та державної безпеки.

По-друге, в даний час відзначається стійке зниження авторитету і соціального престижу державної служби в правоохоронних органах, пов'язана з їх недостатньою соціальною ефективністю.

Численні скарги громадян на діяльність правоохоронних органів при розгляді конкретних адміністративних справ і кримінальних проваджень, дані про звернення до правозахисних організацій та міжнародних судових органів, результати опитувань населення передбачають проведення повномасштабної реформи системи державної служби в правоохоронних органах з метою формування її нової моделі, що відповідає, з одного боку, очікуванням держави та суспільства, з іншого - вимогам європейських стандартів і правил у сфері підтримки правопорядку.

По-третє, сьогодні в Україні відсутня єдина система адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронній сфері. Дана служба врегульована значною кількістю нормативних правових актів, різних за змістом і юридичною силою, які дублюють або суперечать один одному. У законодавстві мають місце істотні розбіжності у визначенні поняття державної служби, її принципів, адміністративного становища державних службовців, гарантій соціального захисту їх самих і членів їх сімей.

По-четверте, спостерігаються непослідовність кадрової політики держави в правоохоронних органах, невідповідність соціального та правового становища державних службовців правоохоронних органів покладеної на них соціальної відповідальності і рівню законодавчих обмежень, що існують на даній службі.

Реформа державної служби в правоохоронній сфері набуває переважно декларативний характер, держава не визначила концептуальні напрями розвитку в цій сфері, не забезпечила створення відповідного адміністративно-правового інституту і, як наслідок, не сформувало адекватний сучасним викликам корпус державних службовців правоохоронних органів, єдину систему їх професійної підготовки та соціального захисту.

По-п'яте, негативно впливає на подальший розвиток державної служби в правоохоронній сфері відсутність відповідної сучасної наукової доктрини, що призвело до законодавчої невизначеності основних понять і категорій. До них належить «правоохоронна діяльність держави», «правоохоронна сфера держави», «державна служба в правоохоронній сфері», «система державної служби в правоохоронній сфері», «службовець державної служби в правоохоронній сфері» і ряду інших.

Не включення державної правоохоронної служби з системи державної служби в Законі України «Про державну службу» не сприяло вирішенню проблеми систематизації видів державної служби, а лише посилює її. У теорії адміністративного права намітилося серйозне відставання в дослідженні проблем державної служби в правоохоронній сфері від сучасних потреб державно-правового розвитку.

У теорії і законодавстві відсутня однаковість в понятійному апараті, висловлюються різні точки зору щодо основних питань організації державної служби в правоохоронних органах, її місця в системі державної служби, статусу державних службовців правоохоронних органів, кадрового забезпечення правоохоронної діяльності.

Слід констатувати, що основним напрямом досліджень в даній сфері є теоретична розробка і впровадження в практику нового соціального типу державної служби в правоохоронній сфері на основі приведення адміністративного та іншого законодавства в стан, адекватний європейським вимогам і соціальним запитам суспільства. Відсутність достатньої теоретичної бази, недосконалість чинного законодавства і правозастосовної практики обумовлюють необхідність оновлення адміністративно-правового регулювання державної служби в правоохоронній сфері.

Розгляд державної служби в правоохоронній сфері в якості єдиної правової категорії дозволяє розкрити її сутність і характерні ознаки як соціальної системи, дати наукову класифікацію її зіставних елементів і розкрити їх адміністративно-правовий зміст.

Найбільш ефективно рішення поставленого завдання можливо на основі застосування інтеграційного підходу, який дозволяє виявити та розкрити не тільки загальні риси і ознаки системи державної служби в правоохоронній сфері, а й усвідомити особливості її елементів, їх груп, що об'єднуються в окремі підсистеми, визначити її особливості, що має принципове значення з точки зору формування нової моделі державної служби в правоохоронній сфері.

У зв'язку з цим розгляд державної служби в правоохоронній сфері як соціально-правової системи передбачає:

- дослідження її функціонального середовища, виявлення взаємно залежностей з іншими соціальними системами (системою державної служби, правоохоронною системою, державою і суспільством, функціональним середовищем);
- вивчення її внутрішньої структури і змісту, складових елементів і зв'язків

між ними, їх правового регулювання;

- виявлення основних соціально-гуманістичних засад служби та їх позитивації в чинному законодавстві.

На цій основі може бути дана загальна характеристика системи державної служби в правоохоронній сфері як єдиного соціально-правового явища.

Сутність і зміст системи державної служби в правоохоронній сфері, її соціальне призначення детерміновані, перш за все, зовнішнім середовищем функціонування, яка охоплює специфічні суспільні відносини, пов'язані із захистом інтересів особи, суспільства та держави від різного роду погроз адміністративно-деліктного, кримінального, природного та техногенного характеру. При цьому в структурі правопорядку, тобто в структурі суспільних відносин, врегульованих нормами права і охоронюваних державою, можна виділити групу суспільних відносин, що мають особливе соціальне значення і охоронюваних спеціальними правовими заходами.

Йдеться про суспільні відносини, що охороняються законодавством про адміністративні правопорушення та кримінального законодавства. На наш погляд, саме розгляд законодавцем окремих видів суспільних відносин в якості об'єктів адміністративно-правової та кримінально-правового захисту є основним критерієм до розуміння змісту та структури як правоохоронної діяльності, так і державної правоохоронної служби.

У загальному вигляді зовнішнє функціональне середовище правоохоронної діяльності може бути визначена як сукупність різних суспільних відносин, врегульованих нормами права і охоронюваних спеціальними правовими заходами і засобами на основі правових методів переконання та примусу.

Функціональне середовище правоохоронної діяльності складається з особливих груп суспільних відносин, що мають найвищу соціальну цінність і потребують посиленого захисту з боку держави, а саме з суспільних відносин, правовий захист яких передбачається особливими частинами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу України (далі – КК України). Дані суспільні відносини мають

специфічні об'єкти, охорона та захист яких здійснюються у межах правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні.

Виходячи з аналізу КУпАП і КК України, що визначають завдання законодавства про адміністративні правопорушення та кримінального законодавства, можна виділити перелік об'єктів юридичного захисту, які є пріоритетними для держави та суспільства:

- особа (людина і громадянин), її права та свободи;
- здоров'я громадян;
- санітарно-епідеміологічне благополуччя населення;
- суспільна мораль;
- довкілля;
- встановлений порядок здійснення державної влади;
- громадський порядок і громадська безпека;
- власність;
- економічні інтереси фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави;
- конституційний лад України;
- мир і безпека людства.

Саме необхідність захисту даних об'єктів передбачає застосування широкого спектра правових заходів профілактики, припинення, забезпечення провадження у справах, притягнення до відповідальності, відновлення права, що, в свою чергу, обумовлює зміст правоохоронної діяльності держави і її основні функції в даній сфері. Дані заходи відповідно до чинного законодавства виступають специфічними засобами охорони та захисту зазначених нами об'єктів і не можуть застосовуватися для захисту інших об'єктів правовідносин. У зв'язку з цим в якості основної функції правоохоронної діяльності держави може розглядатися саме протидія злочинності та адміністративним правопорушенням, загальний сукупний об'єкт яких і становить, власне кажучи, предмет правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні.

Основна правоохоронна функція держави може мати різні підвиди. Так, О. Іваха та М. Ковалів відносять до них конституційний контроль; правосуддя;

прокурорський нагляд; виявлення, розслідування та попередження правопорушень (злочинів); організаційне забезпечення діяльності судів; забезпечення державної та публічної безпеки; надання юридичної допомоги.

Багато в чому схожу позицію займає О. Остапенко, на думку якого до правоохоронних функцій держави відносяться конституційний контроль; відправлення правосуддя; прокурорський нагляд; розслідування злочинів; виконання судових рішень; попередження злочинів та інших правопорушень; оперативно-розшукова діяльність; надання юридичної допомоги та захисту у кримінальних справах.

Обидві позиції, безумовно, заслуговують на увагу. Однак вимагають уточнення функцій, які мають безпосереднє відношення до правоохоронної діяльності державних органів в її вузькому значенні, можливо, віднести наступні: відправлення правосуддя; прокурорський нагляд; боротьбу зі злочинністю (або протидія злочинності); захист власності; охорону громадського порядку; забезпечення особистої, громадської та державної безпеки; виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності судових та інших органів у межах кримінального провадження та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Функції конституційного контролю і надання юридичної допомоги, на наш погляд, не входять безпосередньо в предмет правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні, а притаманні правоохоронній діяльності в широкому загальнодержавному значенні.

При цьому функції здійснення правосуддя, прокурорського нагляду в силу специфіки, обумовленої наявністю особливого конституційно-правового регулювання та дією спеціального законодавства, також повинні розглядатися за межами правоохоронної діяльності в її вузькому значенні.

У цілому до правоохоронної діяльності у вузькому розумінні слід віднести боротьбу зі злочинністю, включаючи профілактику правопорушень, а розкриття (виявлення) і розслідування злочинів; охорону громадського порядку; забезпечення особистої та громадської безпеки, виконання рішень судових і

контролюючих органів.

Названі правоохоронні функції здійснюються спеціалізованими правоохоронними органами виконавчої влади, які, в свою чергу, утворюють відповідну галузеву правоохоронну підсистему. Слід зазначити, що в даний час система правоохоронних органів держави (правоохоронна система) в організаційно-правовому аспекті сформована найвиразніше і її функціонально-цільова ідентифікація в системі державного управління не викликає помітних різночитань. Багато дослідників, говорячи про правоохоронну систему держави у вузькому значенні, мають на увазі, перш за все, органи судової влади, органи прокуратури і безпосередньо правоохоронні органи виконавчої влади. При цьому досить застарілою проблемою є законодавча невизначеність основних понять, що відносяться до правоохоронної діяльності, її цілей, завдань, функцій, системи і тощо. У зв'язку з цим складно сперечатися з позицією В. Ісаєнко, яким обґрунтовано необхідність прийняття відповідного Закону «Про правоохоронну діяльність».

Найбільш точну класифікацію державних органів, що входять в систему правоохоронних органів держави, приводить О. Остапенко. На його думку, в їх структурі, поряд з органами, що володіють особливим конституційно-правовим статусом (суд, прокуратура), слід особливо виділяти безпосередньо правоохоронні органи виконавчої влади – систему органів виконавчої влади, які здійснюють правоохоронну діяльність в її вузькому значенні.

Таким чином, розуміючи під системою сукупність елементів і відносин, закономірно пов'язаних один з одним в єдине ціле, яка має особливі інтегративними властивостями, відсутні у окремих елементів, можна дати наступне визначення правоохоронної системи держави.

Правоохоронна система держави – це сукупність державних органів, наділених у встановленому порядку повноваженнями у сфері здійснення правосуддя, прокурорської та слідчої діяльності, виконавчо-розпорядчими повноваженнями в сфері захисту прав та інтересів громадян від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку,

забезпечення особистої і громадської безпеки, виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності, за допомогою застосування правових заходів переконання та примусу, а також інших соціальних функцій у межах здійснення адміністративної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та кримінально-виконавчої діяльності.

Особливе місце в структурі правоохоронної системи держави займають правоохоронні органи виконавчої влади, які безпосередньо спеціалізуються на здійсненні правоохоронної діяльності в її вузькому розумінні. Правоохоронна діяльність визначає не тільки зміст і структуру правоохоронної системи держави, а й зміст державної правоохоронної служби. У зв'язку з цим на основі аналізу правоохоронних функцій держави слід визначити види державної служби в правоохоронній сфері.

Вихідним постулатом такої класифікації може послужити теза про те, що система державної правоохоронної служби похідна від правоохоронної діяльності держави. Слід зазначити, що в даний час правоохоронні функції закріплені за різними державними органами, які мають різний правовий статус і не завжди однозначно ідентифікуються з певною гілкою державної влади.

Особливо яскраво ця проблема проглядається щодо органів прокуратури та слідчих органів, що володіють особливим правовим статусом.

Щодо визначення правового статусу органів прокуратури слід погодитися з точкою зору М. Гурковського. Прокуратура, здійснюючи прокурорський нагляд є самостійним і незалежним державним контрольно-наглядним органом, у тому числі за правоохоронною діяльністю, є самостійний державний орган, який не належить ні до однієї з гілок влади, перелічених у Конституції України.

У спеціальних дослідженнях, присвячених аналізу світової практики визначення правового становища органів прокуратури в різних державах, наводяться приклади їх віднесення до різних гілок влади.

В Україні органи прокуратури, по колу розв'язуваних завдань і реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, безумовно, відносяться до правоохоронних

органів і близькі за характером своєї діяльності до правоохоронних органів виконавчої влади. Однак ці органи мають особливий конституційно-правовий статус, що обумовлено функціями органів прокуратури, які забезпечують верховенство закону, єдність і зміцнення законності, захист прав людини та громадянина, охоронюваних інтересів суспільства та держави.

У зв'язку з цим у даний час в органах прокуратури склався особливий вид державної служби, в основу якої покладено порядок проходження служби, властивий для державній службі визначеної статтею 3 Закону України «Про державну службу». Ця обставина, однак, не виключає можливості віднесення служби в органах прокуратури в силу правоохоронної специфіки до різновиду правоохоронної служби. При цьому слід звернути увагу і на ту обставину, що реалізація функції розслідування справ про злочини як особливої правоохоронної функції прокуратури, до недавнього часу відносилась до відання органів прокуратури.

Не зупиняючись детально на аналізі статусу прокуратури та подальших перспектив розвитку даного відомства з огляду на те, що ці проблеми утворюють самостійний напрям сучасних наукових досліджень, слід звернути увагу на неоднозначність і багатоваріантність можливих шляхів їх практичного вирішення.

Загальним напрямом розвитку органів прокуратури в Україні, як самостійного контрольно-наглядового органу та органу, що підтримує обвинувачення в суді, що захищає права і свободи громадян від протиправних посягань, має стати поступове позбавлення від невластивих функцій у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, і поетапна передача їх у відання органів виконавчої влади, наприклад Міністерство юстиції України або МВС України.

Аналіз сучасного стану правоохоронної системи дозволяє виділити наступні основні функціональні ознаки державних органів, служба в яких є правоохоронною – у контексті державно-владного характеру діяльності. У розглянутому нами випадку мова йде саме про державні органи, що володіють владними повноваженнями в галузі правоохоронної діяльності.

Це, перш за все органи держави, які спеціалізуються на здійсненні правоохоронної функції, що є основним напрямком їх діяльності націленість на виконавчо-розпорядчі (адміністративні) повноваження.

У числі державних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, особливе місце займають саме органи виконавчої влади. Саме вони утворюють основний масив правоохоронних органів держави і виконують найбільш значний обсяг правоохоронних функцій.

Слід зазначити, що поряд з правоохоронними органами виконавчої влади існують і інші органи, які виконують державні правоохоронні функції, – органи конституційного контролю, прокурорського нагляду, правосуддя, які мають особливий конституційно-правовий статус і в яких повинні бути передбачені спеціальні види державної служби – особливе функціонально-цільове призначення.

Правоохоронні органи, в яких може здійснюватися державна правоохоронна служба, мають особливе функціонально-цільове призначення. В першу чергу вони виконують функції у сфері боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення особистої і громадської безпеки; застосування спеціальних заходів правового впливу на основі використання методів переконання та примусу. Власне кажучи, ця ознака є ключовою в розкритті змісту правоохоронної діяльності та дозволяє виокремити правоохоронні органи із загального масиву органів держави.

У науковій літературі до таких правових заходів переконання і примусу відносяться профілактика та попередження правопорушень, припинення правопорушень, процесуальне забезпечення провадження у справах про правопорушення, притягнення винних осіб до різних видів юридичної відповідальності за вчинені правопорушення, відновлення порушеного права.

Найважливішою ознакою віднесення конкретного державного органу до правоохоронних є ознака його озброєності та наділення його службовців повноваженнями щодо застосування заходів фізичного примусу до правопорушників, фізичної сили, спеціальних засобів і зброї; що формує

особливий правовий статус.

Всі органи, наділені правоохоронними функціями, мають особливий правовий статус. Перш за все, це виражається в нормативному закріпленні компетенції щодо застосування правових заходів переконання та примусу в різних сферах правоохоронної діяльності, в тому числі адміністративній, адміністративно-юрисдикційній, оперативно-розшуковій, кримінально-процесуальній, виконавчій (кримінально-виконавчій та адміністративно-виконавчій).

Особливості правового становища правоохоронних органів зумовлюють адміністративно-правовий статус службовців державної правоохоронної служби, їх права, обов'язки, відповідальність.

Правове становище державних органів, які наділяються правоохоронними функціями, закріплюється чинним адміністративним законодавством. При цьому поряд із загальними актами, що регламентують безпосередньо адміністративно-правовий статус вказаних органів, їх діяльність регулюється і значним масивом законодавчих та підзаконних актів в окремих видах правоохоронної діяльності, перш за все в сферах адміністративної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та виконавчої (кримінально-виконавчої, адміністративно-виконавчої) діяльності.

Таким чином, наявність названих системних (функціонально-цільових) ознак в діяльності державних органів є підставою для віднесення до правоохоронної.

У даному випадку і надалі мова йде про виконавчу діяльності у сфері виконання рішень судів та інших органів адміністративної юрисдикції у справах про адміністративні правопорушення. Віднесення їх до правоохоронних і, відповідно, віднесення служби в них до правоохоронної, оскільки державна правоохоронна служба є похідною від компетенції правоохоронних органів.

Разом з тим практичне вирішення питання про віднесення державної служби в тому чи іншому державному органі до правоохоронної ускладнене відсутністю належного законодавчого визначення правоохоронної діяльності

держави, правоохоронних функцій державних органів, системи державних органів, які здійснюють правоохоронні функції. У зв'язку з цим слід зупинитися на характеристиці чинного в даний час закону України «Про державну службу».

Формування системи державної служби в даному законі і в колишній і тим більше в новій редакції, на наш погляд, не дозволяє забезпечити належним правовим регулюванням весь спектр суспільних відносин, що існують в системі державної служби. Вельми умовний розподіл державно-службових правовідносин, запропоноване в законі, не дозволяє забезпечити вирішення найважливіших завдань державно-правового будівництва в правоохоронній сфері. Спроби привести чинне законодавство про державну службу у відповідність із цим законом зіткнулися з серйозними труднощами правового та організаційного характеру. Так, абсолютно неможливо вирішення питання про визначення статусу державної служби в органах прокуратури, а також в ряді спеціальних служб, що виконують, в тому числі і найважливіші правоохоронні функції, наприклад в органах Служби безпеки України, Державній пенітенціарній службі України.

Необхідно підкреслити, що традиційно державна служба в органах безпеки ставилася до особливого різновиду військової служби.

Разом з тим в сучасних умовах розширення спектра внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці, зміни їх структури і диференціації цілком доречною є постановка питання про створення спеціального виду державної служби в органах, що забезпечують інтереси національної безпеки України, – спеціальної державної служби. Це обумовлено особливим становище в правоохоронній системі держави органів виконавчої влади, які наділені спеціальними правоохоронними функціями у сфері безпеки. На користь такої точки зору свідчить і практика правового регулювання державної служби в органах безпеки, яка помітно відрізняється від правового регулювання військової служби.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про Службу зовнішньої

розвідки України» на військовослужбовців органів зовнішньої розвідки поширюється дія законів, що регулюють проходження військової служби, з урахуванням особливостей, зумовлених специфікою виконуваних зазначеними військовослужбовцями функцій. Аналогічні норми, що визначають особливий адміністративно-правовий статус військовослужбовців органів безпеки, передбачені і в законі «Про Службу безпеки України».

Державні службовці даної категорії мають спеціальний адміністративно-правовим статусом, похідним від правового становища органів безпеки і помітно відрізняється від правового становища звичайних військовослужбовців.

Незважаючи на те, що відповідно до законодавства дана категорія державних службовців віднесено до категорії військовослужбовців, між ними існують помітні відмінності, на що часто звертається увага в спеціальній літературі, присвяченій даній проблематиці.

Адміністративна реформа передбачає реформування військової організації держави, в тому числі реорганізацію деяких державних органів, виключення військової служби в ряді державних органів, що забезпечують діяльність Збройних Сил України (наприклад, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України); включення самостійних державних органів до складу Збройних Сил України, наприклад, таких як Державна служба експортного контролю, Військова служба правопорядку у Збройних Сил України.

Сьогодні, далеко не всі органи системи безпеки комплектуються співробітниками, які мають статус військовослужбовців. Наприклад, правовий статус співробітників Державної фельд'єгерської служби України, яка є складовою частиною сил і засобів забезпечення безпеки України, визначається законодавством про проходження державної служби в органах внутрішніх справ. Крім того, в одному органі може бути передбачена як правоохоронна служба, так і державна цивільна, військова або інша державна служба.

Наприклад, органи Служба безпеки України комплектуються

військовослужбовцями та цивільним персоналом. Співробітниками даних органів є військовослужбовці органів Служба безпеки України (за винятком військовослужбовців, що проходять військову службу за призовом), особи з числа цивільного персоналу, призначені на посади військовослужбовців.

Особи з числа цивільного персоналу, призначені на посади військовослужбовців в Службі безпеки України, безперечно, є не тільки співробітниками даного органу державної влади, а й державними службовцями. Однак у даний момент однозначно віднести їх професійну службову діяльність до державної служби в правоохоронній сфері важко.

З іншого боку, в забезпеченні одного напрямку правоохоронної служби можуть бути задіяні кілька державних органів. Наприклад, згідно зі ст. 5 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» державну охорону здійснюють органи державної охорони, а в забезпеченні безпеки об'єктів державної охорони та захисту об'єктів, що охороняються в межах своїх повноважень беруть участь органи Служби безпеки, поліція і Національна гвардія, органи Зовнішньої розвідки, Збройні Сили України та інші державні органи забезпечення безпеки.

Таким чином, чинна редакція закону України «Про державну службу» не дозволяє однозначно визначити різновид служби в органах безпеки, так як її забезпечення віднесено тим же законом і до змісту військової служби.

У зв'язку з цим, слід погодитися з позицією В. Ортинський який вважає, що військова служба в Україні здійснюється в організаціях і органах, що входять в ту частину військової організації держави, яка безпосередньо вирішує завдання військової безпеки і оборони.

На думку вченого, до них належать Збройні Сили України, що становлять її ядро і основу забезпечення військової безпеки, інші війська, військові формування та органи, призначені для виконання завдань оборони та військової безпеки військовими методами. У зв'язку з цим органи безпеки, які здійснюють її забезпечення специфічними військовими методами та засобами, повинні забезпечуватися військовою службою, що, в свою чергу, не виключає

виконання військовослужбовцями від слухних правоохоронних функцій. Не менш суперечливо сьогодні законодавство і про службу в органах виконавчої влади, які традиційно відносяться до правоохоронних.

У раніше діючому законі «Про державну службу» правоохоронна служба визначалася як державна служба, що представляє собою професійну службову діяльність громадян на посадах правоохоронної служби в державних органах, службах та установах, які здійснюють функції по забезпеченню безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, по захист прав і свобод людини і громадянина. У даний час дана норма виключена і в законодавстві широко стала застосовуватися формула «державна служба».

Застосування подібної дефініції тільки ускладнює вирішення проблеми розуміння суті та змісту державної служби в правоохоронних органах. Логічніше все таки використовувати термін «державна служба в правоохоронній сфері».

Виходячи з аналізу чинного законодавства і, перш за все, нормативно-правових актів, що визначають повноваження органів, а також існуючої системи органів виконавчої влади, слід назвати приблизне коло державних органів, що виконують правоохоронні функції за допомогою застосування спеціальних правових заходів.

Разом з тим, до державної служби в правоохоронній сфері може бути віднесена служба в органах Прокуратури, МВС, Міністерства юстиції, Державній прикордонній службі, Державній службі надзвичайних ситуацій, Державній пенітенціарній службі, Державній міграційній службі.

Певним орієнтиром у віднесенні органів державної влади до правоохоронних може послужити структура апарату Адміністрації Президента України в контексті узгодження при призначенні на посади.

В цілому система державної служби в правоохоронній сфері в даний час остаточно не сформована і має бути приведена у відповідність з основними цілями і завданнями держави в сфері підтримання правопорядку. Вирішення питання про віднесення служби в конкретному державному органі до

правоохоронної необхідно здійснити виходячи із запропонованих нами ознак правоохоронної діяльності.

8.2. Правові та організаційні засади державної служби в правоохоронній сфері

Розуміння державної служби в правоохоронній сфері як складного соціально-правового явища, що має інституційну природу, обумовлює необхідність характеристики системи її принципів. Цю систему складають конституційно-правові положення, які регламентують право доступу громадян до державної служби; основи організації та діяльності публічної адміністрації; повноваження вищих органів державної влади в даній сфері; принципи здійснення державної служби; обмеження і правила несумісності для державних службовців; контроль законності актів і дій державних органів та їх посадових осіб і встановлення їх відповідальності, а також організації службової діяльності, у тому числі проходження служби, навчання та виховання службовців, соціального захисту службовців і членів їх сімей.

Принцип як філософська категорія означає основні засади, правила, керівні ідеї.

Сутність принципів має суб'єктивний і об'єктивний аспекти. З одного боку, принципи формулюються людиною, тобто є віддзеркаленням в свідомості людини явищ і процесів, з іншого боку, в основу сформульованих людиною принципів що закладаються виявлені ним закономірності, що існують незалежно від уявлень людини про них. У загально методологічному плані ці принципи відображають об'єктивність закономірностей суспільного розвитку державно-службових правовідносин у правоохоронній сфері, характерні риси практики соціального управління в системі державної служби в правоохоронних органах. Вони виконують роль стрижня, навколо якого будуються державно-службові правовідносини і їх правове регулювання в правоохоронній сфері.

Для країн системи англосаксонського права характерні такі закономірності розвитку інституту державної служби, як уніфікація державної служби, побудова її цілісної системи, розробка системно утворюючих законів з питань державної служби, для країн континентальної правової системи – збільшення відкритості державної служби, демократизація порядку прийому на державну службу тощо.

Під принципами державної служби в правоохоронній сфері слід розуміти ідеї, основні положення, відповідно до яких здійснюються, з одного боку, правове регулювання організації державної служби, а з іншого – безпосередня службова діяльність державних службовців. Їх порушення підриває стійкість всієї системи відносин служби, перешкоджає реалізації правових норм, що регулюють ці відносини. Законодавче закріплення принципів служби надає їм силу правових норм. У такому випадку реалізація принципів стає обов'язком всіх учасників правовідносин.

Зміст принципів об'єктивно виражає сутність державної правоохоронної служби, її найбільш характерні риси. При цьому слід зазначити, що принципи даної служби утворюють у своїй сукупності певну систему, яка обумовлена системним характером закономірностей самої державної служби та її галузевих різновидів. У зв'язку з цим раціональним представляється класифікувати принципи по різних підставах. визначення видових характеристик принципів державної служби в правоохоронній сфері дозволяє розкрити взаємозв'язки між ними, виявити їх природу, тим самим поглибивши знання закономірностей.

В юридичній літературі принципи державної служби зазвичай розглядаються, по-перше, як вираз об'єктивних закономірностей, домінуючих тенденцій функціонування та розвитку державної служби; по-друге, як вираз цільових установок, орієнтацій, намірів суб'єктів державної служби; по-третє, як вимоги народу до державної служби та її службовцям.

Принципи державної служби в правоохоронній сфері крім названих трактувань грають роль і інтеграційні засади (основи) для організації державної правоохоронної служби як в сфері безпосереднього здійснення професійної

правоохоронної діяльності службовцями правоохоронних органів, так і під внутрішньо організаційні діяльності правоохоронних органів і, перш за все, кадровому забезпеченні їх функціонування.

Принципи державної служби в правоохоронній сфері знаходять своє відображення в чинному законодавстві. Разом з тим деякі з них, які надають регулюючий вплив на розвиток державно-службових правовідносин у правоохоронній сфері, не знаходять свого закріплення в законодавстві у вигляді відповідних правових дефініцій і, отже, не є правовими та специфічними для державної правоохоронної служби, проте мають яскраво виражені загальнолюдські засади.

У зв'язку з цим до світоглядних засад державної служби в правоохоронній сфері повинні бути віднесені: патріотизм; служіння Україні; публічність; пріоритет професіоналізму та особистої вислуги; престиж і особливе соціальне становище службовців; державне грошову винагороду; відповідність чинів різних видів державної служби.

Названі принципи є фундаментом для побудови системи правових і організаційних принципів. При цьому слід зазначити, що, наприклад, принцип громадянського обов'язку відомий і широко застосовується щодо публічної служби в законодавстві європейських держав.

Принципи можуть бути сформульовані і як вираз цільових установок, орієнтацій, намірів суб'єктів державної служби. При цьому цілі (завдання) діяльності державних службовців не тільки зумовлюють характер функціонування державної служби в правоохоронній сфері та систему її принципів, а й самі порівнюються з принципами.

У науковій літературі під цілями розуміється то, на що спрямована управлінська діяльність, а принципи відповідають на питання, як, яким чином вона здійснюється. Принципи впливають на форми, методи, структуру і процеси діяльності. У принципах знаходять своє вираження основні вимоги, що пред'являються до побудови та організації служб і підрозділів та способам здійснення ними функцій правоохоронних органів, до стратегії, тактиці і стилю

роботи, до характеру взаємин між суб'єктами і об'єктами правоохоронної діяльності.

Принципи державної служби в правоохоронній сфері є результат відображення об'єктивно діючих закономірностей, властивих їм загальних рис, які, в свою чергу, ґрунтуються на загальних засадах правоохоронної діяльності держави в цілому. Принципи встановлюються, формулюються людьми, проте це не означає, що перші носять суб'єктивний характер. Принципи відображають сутність явищ і реальних процесів розвитку суспільних відносин, тобто носять об'єктивний характер. З усього сказаного можна зробити висновок, що принципи державної служби в правоохоронній сфері утворюють основу функціонування службової діяльності в правоохоронній системі держави, визначають структуру і зміст державно-службових правовідносин в ній.

Серед принципів державної служби в правоохоронній сфері центральне місце відводиться основним конституційним принципам правової демократичної держави, які обумовлюють будову всієї правоохоронної системи і є базовими для конструювання правових норм, що безпосередньо регулюють державно-службові відносини.

Аналіз текстів, які провів А. Білас, діючих конституцій двадцяти зарубіжних країн, серед яких конституції Франції, ФРН, Італії, США, новітні конституції країн Центральної та Східної Європи (Албанії, Болгарії, Боснії і Герцеговини, Угорщини, Латвії, Литви, Македонії, Польщі, Румунії, Словаччини, Словенії, Сербії, Хорватії, Чорногорії, Чехії, Естонії) і України дає підстави стверджувати, що майже всі конституції проголошують право на вільний і рівний доступ громадян до державної служби, до числа конституційних принципів здійснення державної служби відносять дотримання конституції і законів, професіоналізм, компетентність, неупередженість, сумлінність.

Новітніми принципами можна визнати гуманність і технологічність (Конституція Угорщини 2011 року). Одним з принципів здійснення державної

служби, що зустрічаються в аналізованих документах, є принцип рівноправності громадян перед державними органами та іншими носіями публічних повноважень (Литва, Польща, Румунія, Словенія, Хорватія). Наприклад, в Конституції Польщі 1997 року сформульований так: «Усі мають право на рівне ставлення до них органів державної влади» (ст. 32). Таке рівність означає певний стандарт правовідносин між громадянами і адміністративним апаратом.

У деяких конституціях закріплюються:

- принципи професіоналізму та компетентності (Македонія);
- сумлінності та чіткості, професійного, сумлінного, неупередженого, політично нейтрального виконання завдань держави (Польща);
- дисциплінованості, чесності, неупередженості (Італія).

Стаття 33 Основного закону ФРН 1949 року, що згадуючи про відносини служби і вірності, які існують між державою і посадовими особами, встановлює, що право публічної служби має регулюватися з урахуванням «традиційних принципів професійного чиновництва»

В Україні до числа найважливіших конституційних принципів, що мають безпосереднє відношення до регулювання державної служби в правоохоронній сфері, відносяться наступні:

- верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами, посадовими інструкціями при виконанні державними службовцями посадових обов'язків і забезпечення їх прав; пріоритет прав і свобод людини та громадянина, їх безпосередня дія;
- обов'язок державних службовців визнавати, дотримуватися та захищати права і свободи людини та громадянина;
- рівний доступ громадян до державної служби відповідно до здібностей та професійної підготовки;
- обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищестоящими державними органами та керівниками в межах їх повноважень і відповідно до законодавства України;

- єдність основних вимог, що пред'являються до державної служби;
- професіоналізм і компетентність державних службовців; гласність у здійсненні державної служби;
- відповідальність державних службовців за прийняті рішення, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків;
- позапартійність державної служби; стабільність кадрів державних службовців в державних органах, економічність державної служби.

Більш розгорнута система конституційних принципів державної служби крім названих включають принципи:

- забезпечення єдності системи державної влади, розмежування предметів ведення між державними службовцями;
- поділ законодавчої, виконавчої та судової влади в організації державної служби та діяльності державних службовців.

Дані принципи мають безпосереднє відношення до розглянутого нами питання. В цілому всі названі принципи в силу своєї конституційно-правової природи мають велике значення при здійсненні законодавчого та підзаконного нормативного регулювання різних аспектів державної правоохоронної служби, а також для безпосереднього здійснення службової діяльності державними службовцями в правоохоронній сфері.

Разом з тим центральне місце серед них, має бути відведено принцип законності. Оскільки саме цей принцип, що закріплює пріоритетність дії норм Конституції України, дозволяє забезпечити реалізацію інших конституційних принципів.

Невипадковою є спроба ряду авторів охарактеризувати його як принцип верховенства Конституції України над іншими законами та підзаконними нормативними правовими актами.

Цей принцип гарантує пріоритетність конституційно-правових норм у сфері регламентації державно-службових відносин, високу та основну значимість конституційно-правового регулювання специфічних відносин і підпорядкованість всього іншого нормативно-правового масиву документів, що

встановлюють різні сторони службових відносин.

Конституційний принцип законності є загальним. Він характерний для всіх видів державної служби. Відповідно до нього встановлюється підпорядкованість управлінської діяльності державних службовців закону. Державні службовці правоохоронних органів у своїй діяльності повинні не просто дотримуватися закону, а як представники органів, які здійснюють застосування права і охорону права, повинні його реалізовувати.

Особливістю досліджуваного принципу є те, що посадові інструкції, що фіксують особливий правовий статус працівників правоохоронних органів, з одного боку, не повинні суперечити Конституції України, законів і інших нормативних правових актів, обмежувати права та свободи співробітника, а з іншого – встановлювати для нього незаконні пільги та переваги, ліквідувати будь-які обмеження та заборони по службі, встановлені законом.

Важливою особливістю сучасного осмислення принципу законності є відмова від його вузько-нормативного розуміння, при якому мова йде лише про формальне дотримання законодавства.

При широкому тлумаченні принципу законності цього явно недостатньо. На думку Ю. Шемшученко законність як невід’ємна ознака правової держави може мати загальнолюдську цінність тільки за умови дотримання єдності панування права та правової форми організації політичної влади, в умовах якого визнаються та захищаються права і свободи людини та громадянина. При цьому вчений вказує, що «при такому розумінні законності всі загальнообов’язкові акти (конституція, закон, підзаконні акти тощо) повинні бути правовими за змістом, за порядком, за процедурою їх прийняття і дії.

Все сказане підкреслює особливу роль принципу законності при розгляді системи принципів державної правоохоронної служби. З позиції інтеграційного підходу принцип законності виступає як основа для побудови всієї наступної системи принципів правового регулювання інститутів правової держави, включаючи державну правоохоронну службу. При цьому законність може розглядатися тільки в широкому значенні як свого роду мега принцип, який

підносить поняття правового закону до рівня базової правової цінності.

На основі конституційних положень побудована система законодавчих принципів, які відносяться до системи державної служби України в цілому і можуть в рівній мірі ставитися до всіх її видах і принципів, які вказують на особливості державної правоохоронної служби як різновиду державної служби.

Перша група принципів закріплена в законі України «Про державну службу». До них відносяться:

- єдність системи державної служби та дотримання конституційного розмежування предметів ведення і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- законність;

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередня дія, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту;

- рівний доступ громадян до державної служби;

- єдність правових і організаційних основ державної служби, яка передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації державної служби;

- взаємозв'язок державної та служби в органах місцевого самоврядування;

- відкритість державної служби та її доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність державних службовців;

- професіоналізм і компетентність державних службовців;

- захист державних службовців від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність державних органів і посадових осіб, фізичних і юридичних осіб.

До другої групи принципів державної служби в правоохоронній сфері слід віднести принципи, що визначають специфіку професійної діяльності державних службовців в цілому і державних службовців в окремих різновидах правоохоронних органів. До них слід віднести загальні принципи службової поведінки державних службовців, визначені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 «Про затвердження

Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Дія цих принципів поширюється на всіх державних службовців, в тому числі на співробітників правоохоронних органів. Дані принципи сформульовані у формі вимог до службового поведіння службовця, які становлять елемент його правового статусу. Крім того, правоохоронна служба в окремих органах може доповнюватися дією специфічних принципів, що визначають особливості функціонування різних правоохоронних органів.

Наприклад, діяльність співробітників кримінально-виконавчої системи відповідно до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу» заснована на принципі гуманізму, який реалізується в усіх напрямках пенітенціарної діяльності і перш за все у сфері досягнення мети виправлення засуджених.

Принцип гуманізму виявляється в забезпеченні пріоритету мети ресоціалізації по відношенню до каральних і превентивних цілей покарання. У зв'язку з фактом ізоляції засудженого від суспільства, яка позбавляє його свободи, пенітенціарна система не повинна, за винятком випадків підтримання дисципліни, посилювати його страждання. У зверненні з засудженими необхідно підкреслювати не їхню ізоляцію від суспільства, а ту обставину, що вони продовжують залишатися його членами.

Крім того, відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу України закріплені такі загальні принципи кримінально-виконавчого законодавства, як законність, гуманізм, демократизм, рівність засуджених перед законом, диференціація і індивідуалізація виконання покарань, раціональне застосування примусових заходів, засобів виправлення засуджених та стимулювання їх право слухняної поведінки, з'єднання покарання з виправним впливом.

Наприклад, названі принципи що формально юридично закріплюють закономірності відносин, що виникають у зв'язку з виконанням кримінальних покарань, і безпосередньо зачіпають службову діяльність службовців кримінально-виконавчої системи. При цьому, як наголошується в спеціальній

літературі, принципи кримінально-виконавчого права відображають принципи кримінально-виконавчої політики та діяльності кримінально-виконавчої системи. Ця обставина, в свою чергу, дозволяє співвіднести принципи, закріплені в КВК України, з принципами організації та функціонування правоохоронної служби в кримінально-виконавчій системі.

Стосовно до діяльності поліції зазначена специфіка проявляється в закріпленні в якості одного з найважливіших основ її функціонування принципу відкритості та публічності поряд з виключенням правової конструкції «принципу гуманізму».

Відкритість і публічність у відповідності з законом України «Про Національну поліцію», проявляється:

- по-перше, в наданні права громадянам, громадським об'єднанням і організаціям отримувати достовірну інформацію про діяльність поліції, отримувати від поліції інформацію, безпосередньо зачіпає їх права;

- по-друге, в обов'язки поліції регулярно інформувати державні та муніципальні органи, громадян про свою діяльність через засоби масової інформації, інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет, шляхом звітів посадових осіб (не рідше одного разу на рік) перед законодавчими (представницькими) органами державної влади адміністративно-територіальних одиниць, представницькими органами місцевого самоврядування і перед громадянами.

Доступ до публічної інформації є важливою передумовою верховенства права та, зокрема, транспарентності (відкритості, прозорості) діяльності правоохоронних органів. Однак особливістю реалізації даного принципу є можливість його обмеження у випадках, прямо передбачених законом.

Зокрема, відповідно до ст. 3 закону «Про оперативно-розшукову діяльність» при її здійсненні співробітники керуються принципом конспірації. Це обумовлюється тим, що завдання, які стоять перед співробітниками оперативних підрозділів, пов'язані з виявленням, попередженням, припиненням та розкриттям злочинів, добуванням інформації про події або дії, що створюють

загрозу безпеці України, розшуком осіб, які переховуються від кримінального переслідування, не можуть бути вирішені без використання конспірації, гласних і негласних методів і засобів.

Слід зазначити, що керівні основи в діяльності працівників правоохоронних органів закріплені в різних міжнародних правових актах. Наприклад: Декларація про злочинність і суспільну безпеку прийнята 12 грудня 1996 року Резолюцією 51/60 на 82 пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН; Кодекс посадових осіб з підтримання правопорядку прийнятий 17 грудня 1979 року Резолюцією 34/169 на 106 пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН; Мінімальні стандартні правила поведження з ув'язненими та ін. Їх дія має опосередковане значення при здійсненні правового регулювання державно-службових правовідносин у правоохоронній сфері та реалізується через норми, що містяться в законодавчих і інших нормативно-правових актах України.

На діяльність правоохоронних органів істотний вплив роблять і організаційно-правові засади державної правоохоронної служби, які утворюють третю групу.

Грунтуючись на перерахованих законодавчих правових принципах державної служби, вони визначають загальні засади організаційної (управлінської) або внутрішньої адміністративної діяльності правоохоронних органів в області кадрового забезпечення.

Існують різні підходи до опису даної групи принципів.

При цьому, зазначає М. Ковалів, для розуміння системного характеру діяльності суб'єктів правоохорони важливо розглядати її принципи в єдності принципів загального характеру, що відносяться до механізму держави в цілому, до всіх складових його державним органам, і принципів приватного характеру, дія яких поширюються лише на деякі ланки державного механізму, окремі органи або групи органів.

Наведені конституційні і обумовлені ними законодавчі принципи мають характер загальносистемних, властивих всім без винятку процесам і сферам

державного управління. У числі основних організаційних принципів державної служби в правоохоронній сфері, які повинні бути включені в законодавство, слід назвати наступні:

- дотримання законності при здійсненні правоохоронної діяльності;
- публічність державної служби в правоохоронній сфері;
- служба інтересам держави і суспільства, суворе дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- забезпечення незалежності службовців від політичних партій, громадських об'єднань, релігійних організацій, корпоративних інтересів соціальних груп і комерційних структур, а також від інтересів індивідів;
- відповідальність службовців за виконання своїх обов'язків;
- поєднання гласності та секретності при здійсненні державної служби, ефективності контролю з боку суспільства;
- єдність державної служби в правоохоронній сфері, в тому числі єдність загальних вимог, що ставляться до службовців і організації служби;
- рівний доступ громадян України до державної служби в правоохоронній сфері;
- компетентність і професіоналізм службовців державної служби в правоохоронній сфері;
- службова субординація в ході прийняття і виконання рішень;
- стабільність державної служби в правоохоронній сфері;
- правова та соціальна захищеність службовців державної служби в правоохоронній сфері;
- кореляція встановлених для службовців державної служби в правоохоронній сфері нормативних обмежень і наданих їм державних соціально-економічних гарантій;
- моральність поведінки службовців державної служби в правоохоронній сфері, забезпечення ними авторитету державної служби в правоохоронній сфері, її корпоративної етики;
- виховання патріотизму, почуття обов'язку та вірного служіння Україні;

- пріоритет професіоналізму і особистої вислуги при призначенні на посади державної служби в правоохоронній сфері;
- забезпечення престижу і особливого соціального становища державних службовців в правоохоронній сфері;
- гідне державне грошову винагороду службовців державної служби в правоохоронній сфері;
- відповідність спеціальних звань (класних чинів) службовців державної служби в правоохоронній сфері військовим званням і класним чинам державної служби.

Крім того, важливе місце в системі принципів державної служби в правоохоронній сфері займають і загальнонаукові принципи державного управління, а саме: науковість і реалістичність організації; поєднання централізації і децентралізації в управлінні службою; підконтрольності та підзвітності суб'єктів служби; системності та комплексності служби.

Багато з названих принципів по суті відтворюють вже наведені конституційні принципи державної служби. Однак їх наявність в запропонованому переліку організаційних принципів, на наш погляд, цілком виправдана, оскільки в даному варіанті вони дозволяють адаптувати конституційні дефініції до реальних суспільних відносин в системі державної служби в правоохоронній сфері.

Слід звернути увагу і на ту обставину, що система організаційних принципів знаходиться в стані постійного розвитку.

Наприклад, аналіз положень Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації, яка є логічним продовженням положень Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, дозволяє зробити висновок про впровадження в практику управління державною службою таких принципів, як системний підхід в роботі з кадрами, взаємозв'язок видів державної служби, єдність правових і організаційних основ державної служби, взаємозв'язок державної та

муніципальної служби.

Таким чином, принципи правоохоронної служби є основними засадами, що відображають закономірності державного управління у галузі кадрового забезпечення правоохоронної діяльності.

Багаторівнева система принципів обумовлена комплексністю та різноманітністю можливостей державного управління в правоохоронній сфері. Класифікація принципів державної правоохоронної служби за різними підставами дозволяє глибше розкрити сутність службових відносин в правоохоронних органах.

Принципи правоохоронної служби можуть бути розділені на чотири основні групи.

До першої групи слід віднести загальносистемні принципи, що закріплюють конституційно-правові основи системи державної правоохоронної служби як невід'ємного інституту державного управління. Дані принципи характеризують загальні закономірності державного управління в правоохоронній сфері.

Другу групу складають принципи, в яких виявляються закономірності, що виникають безпосередньо в процесі формування та розвитку державно-службових правовідносин у всіх державних органах і властиві всім видам державної служби та принципи, що відображають специфіку професійної діяльності співробітників правоохоронних органів по реалізації правоохоронних функцій. Ці ознаки визначають інституційні особливості державної служби в правоохоронній сфері, тобто є принципами, визначальними професійну службову діяльність службовців щодо виконання правоохоронних функцій.

До третьої групи належать принципи, що характеризують внутрішню організаційну діяльність правоохоронних органів, в тому числі в сфері кадрового забезпечення. Їх специфіка визначається особливостями державної правоохоронної служби і практичного функціонування різних правоохоронних органів.

Слід зазначити, що наведена класифікація носить досить умовний характер, оскільки самі принципи постійно еволюціонують і коригуються з урахуванням розвитку демократичних інститутів держави та суспільства. При цьому одні й ті ж принципи можуть мати багатофункціональний загальносистемний характер і мати ознаки, характерними для різних груп.

Необхідно також враховувати і ту обставину, що процес визначення принципів державної служби, їх закріплення в законодавстві, коригування раніше прийнятих не завершений. У зв'язку з цим, необхідний комплексний розгляд питання про законодавче закріплення принципів державної правоохоронної служби на рівні єдиного законодавчого акту, який поширювався б на всі види органів держави, що здійснюють правоохоронну діяльність.

Правові і організаційні засади державної правоохоронної служби є основа правового регулювання даної сфери суспільних відносин. Вони грають роль правового базису щодо всієї наступної системи правового регулювання державної правоохоронної служби. Особливе значення правові та організаційні засади набувають в умовах сформованої невизначеності перспектив розвитку адміністративно-правового інституту державної служби в правоохоронній сфері, оскільки вони обумовлюють основний вектор еволюції державно-правового будівництва в даній сфері.

8.3. Соціальна ефективність державної служби в правоохоронній сфері

Підвищення якості державної служби в правоохоронній сфері є важливим завданням держави. У зв'язку з цим актуальність теоретичного обґрунтування ефективності даного виду професійної діяльності очевидна. Важливою особливістю сучасної методології права є можливість визначення критеріїв ефективності будь-якого системного явища, в тому числі державної служби в правоохоронній сфері.

Критерії оцінки ефективності являють собою набір різного порядку

оціночних показників (наприклад, наказ МВС України від 23.01.2014 № 50 «Про внесення змін до переліку показників та індикаторів для визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів МВС України»), які дозволяють визначити оптимальність і доцільність правових норм, управлінських рішень та інших організаційних дій. В якості основного критерію ефективності державної служби в правоохоронній сфері слід розглядати оцінку якості діяльності правоохоронної системи з позицій інтересів всього суспільства як системи більш високого рівня, насамперед, з позицій оцінки рівня забезпечення безпеки особи, суспільства та держави.

У даному випадку безпеку особи, дотримання прав і свобод, рівень публічної безпеки та порядку виступають максимально об'ємними критеріями оцінки ефективності функціонування державної служби в правоохоронній сфері. Визначення загального критерію ефективності обумовлює необхідність застосування показників більш низького рівня, що дозволяють оцінити проміжне стан державної правоохоронної служби. У даному випадку методологія оперує з конкретними кількісними та якісними характеристиками досліджуваного системного явища (наприклад, експрес-аналіз діяльності підрозділів МВС України за поточний місяць року).

Стосовно до аналізу державної служби в правоохоронній сфері в якості критеріїв даного рівня можуть розглядатися, наприклад, статистичні дані про стан і структуру злочинності, її динаміці, розкриття злочинів, показники роботи окремих служб і підрозділів тощо. Дослідження загальних показників функціонування правоохоронної системи в цілому, надають опосередкований вплив на функціонування системи кадрового забезпечення. Це є вкрай важливим з точки зору прогнозування, планування, моделювання та організації державної правоохоронної служби, що передбачено Типовим положенням про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві.

Термін «ефективність» отримав поширення в сучасному суспільстві, теорії

права та законодавстві при обговоренні питань організації або реалізації відповідної сфери діяльності. Поняття ефективність діяльності державного службовця, у певному розумінні, закріплено у Законі України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу». В ст. 44 «Оцінювання результатів службової діяльності» питання оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності і якості.

Однак ефективність служби законодавець пов'язував лише з організаційними напрямками діяльності. У чинному Положенні про Міністерство внутрішніх справ України така стаття відсутня. Згадки про ефективність можна побачити в Законі України «Про Національну поліцію», де зазначено, що призначає на посади та звільняє з посад державних службовців здійснюється у порядку, визначеному законом та іншими нормативно-правовими актами про державну службу апарату. У даному випадку – відповідно з критеріями оцінки ефективності виконання посадових обов'язків, показниками результативності професійної службової діяльності.

Відповідно до цього зміст ефективності служби визначають окремі елементи статусу державного службовця, які припускають можливість стимулювання його діяльності. Неоднозначне ставлення до змісту поняття «ефективність державної служби» склалося і в науковій літературі.

Висновки більшості дослідників полягають у визначенні ефективності державної служби з урахуванням реалізації кадрової функції, а точніше функції добору, розстановки, висунення, переміщення та звільнення кадрів в державній службі. У той же час у спеціальних дослідженнях з даної проблеми вказується, що не менша роль приділяється моральності у оцінці особистості, залученої до керування суспільством, розвитку всіх форм демократії, що сприяє формуванню активної життєвої позиції.

При цьому окремі дослідники пов'язують державну службу з досягненням мети служби, з своєчасним і повним вирішенням назрілих національних проблем при оптимальному використанні суспільних ресурсів, тобто вважають, що її можна визнати ефективною лише в тому випадку, якщо вона успішно

вирішує проблему захисту інтересів людини, суспільства або окремої соціальної групи населення. Зусилля щодо ефективного реформування державної служби залежать від політичної волі політичної еліти та її здатності до реагування на зміни суспільних настроїв з метою забезпечення стабільного та поступового розвитку.

Головним інструментом реалізації загальної волі і інтересів усього суспільства в цьому відношенні постає держава. Загальне визначення ефективності державного управління через ступінь досягнення певної мети формулював В. Авер'янов. Окремі автори розглядають ефективність як адекватність положень закону потребам життя між наміченими і досягнутими результатами. С. Єсімов досліджуючи «Теоретичні підходи до аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ» зазначає, що критерії ефективності нормативних правових актів (правових норм) і засновані на них показники, що дозволяють вимірювати ефективність, є найважливішими юридичними засобами. Ці засоби підлягають формалізації у нормах з метою забезпечення єдиних підходів і параметрів оцінки ефективності правових норм.

Необхідною умовою ефективності М. Ковалів вважає досягнення мети, хоча, на його погляд, цього недостатньо. Він стверджує, що без засобів мети – нереальні, нездійсненні, так само як і при відсутності мети дійсні засоби не призводять ні до якого результату.

Доцільно зауважити, що неможливо створити ефективну систему державної служби без підготовки і здійснення, науково обґрунтованих і перевірених на практиці концепцій і систематизації законодавства про державну службу, які б дозволили усунути структурні протиріччя в правовій регламентації державної служби.

Кожна з наведених точок зору заслуговує уваги і застосовна до оцінки ефективності державної служби в правоохоронній сфері. Разом з тим оцінка ефективності може бути представлена і через призму її економічної складової. В Україні видатки на правоохоронну діяльність є одними з найвищих у світі і

перевищують показники держав ЄС, у тому числі Великобританії та США, однак в умовах агресії Росії щодо України такий підхід є виправданим. Згідно з статистичними даним в 2017 році вони становили приблизно 4,3% ВВП, середні показники Європейського Союзу коливаються від 1,5 до 2,1%.

З урахуванням економічного аспекту ефективність державної служби в правоохоронній сфері можна розглядати як співвідношення витрачених ресурсів, з одного боку, і досягнутих результатів – з іншого, тобто як співвідношення витрат держави (фінансових, матеріально-технічних, інформаційних, кадрових та інших) і досягнення мети правоохоронної діяльності, забезпечення необхідного рівня законності, публічної безпеки та правопорядку в державі. При цьому економічну ефективність державної служби в правоохоронній сфері доцільно розглядати як частину більш широкого поняття – соціальної ефективності, тобто ефективності, вимірюваної не тільки співвідношенням матеріальних витрат і отриманих результатів, але виправдання очікувань суспільства від правоохоронної діяльності держави.

Стан соціальної ефективності державної служби в правоохоронній сфері можна звести до виконання умов: визначені завдання вирішені, поставлені цілі досягнуті, рішення завдань і досягнення мети виправдані витраченими засобами, про що може свідчити стан законності і правопорядку; задоволені соціальні очікування від правоохоронної діяльності держави; створено організаційно-правова регламентація служби, яка відображає задоволеність, відчуття гарантованості та контроль населення за реалізується діяльністю; має місце якісний кадровий склад.

Проведене Центром Разумкова опитування правоохоронців (поліції, судової системи, прокуратури, членів адвокатського співтовариства), громадян з проблем стану, напрямів і проблем реформування правоохоронних органів України дали наступні результати.

Зокрема, опитування показав, що переважна більшість громадян знайомі з поняттям державна правоохоронна служба у повсякденному контексті, що спричиняє двозначність тлумачення окремих норм, невизначеність правових

приписів, а найголовніше складність оцінки соціального значення та ефективності служби в правоохоронній сфері та правоохоронної діяльності в цілому. Грунтуючись на результатах дослідження, можна сформулювати загальне уявлення про стан соціальної значущості державної служби в правоохоронній сфері в Україні та розкрити її основні характеристики.

По-перше, необхідно відзначити, що нинішня трактування державної служби в правоохоронній сфері не відповідає інтересам ні науки, ні практики, ні окремих громадян. Ефективність закону в національній правовій системі не має визначення. Не визначені критерії якості, значення, логічності та застосування правової норми. Однак оцінка соціальної ефективності державної служби в правоохоронній сфері зумовлює необхідність вироблення відповідних критеріїв. У цьому зв'язку важлива оцінка ефективності самого законодавства про державну службу, насамперед конституційного та адміністративного, в якому визначені основні положення про сутність і призначення державної служби в правоохоронній сфері.

Описуючи ефективність конституційних норм, С. Морозюк звертає увагу на правомірне здійснення громадянами конституційних прав і свобод; сумлінне виконання громадянами конституційних обов'язків; справедливий розподіл у користування соціальних благ. Водночас, громадяни не завжди визнають соціальну цінність конституційних приписів, не кажучи вже про визнання їх оптимальності.

Про якість закону можуть свідчити стабільність правових норм і довіра до них населення. Очевидно, що ефективність застосування правових норм, їх правильне тлумачення залежать багато в чому від громадської думки, існуючих у суспільстві уявлень. Разом з тим інертність і пасивність населення виявляються в тому, що більше 35 % громадян воліють не звертатися в правоохоронні органи і більше 31 % респондентів ставляться до них з побоюванням.

У законодавстві про державну службу в правоохоронній сфері є прогалини. В адміністративному праві сутність та значення поняття державної

служби в правоохоронній сфері чітко не визначено ні теоретично, ні законодавчо. Немає єдиного розуміння у визначенні органів та установ, у яких може бути реалізована ця служба. Не закріплені характеристики державних органів, що дозволяє віднести їх до числа правоохоронних. З цієї причини виникають складності встановлення дієвих методів і форм реалізації правоохоронної діяльності та ефективності державної служби в правоохоронній сфері. Закон – це вихідні засади механізму реалізації державної служби в правоохоронній сфері. Повноцінне втілення даного механізму передбачає організаційну роботу органів державної влади, активність населення та високу правову культуру посадових осіб і громадян.

По-друге, аналіз соціологічних досліджень дозволяє говорити про негативний стан правопорядку в суспільстві.

Злочинність знаходиться на високому рівні в силу слабкості використовуваних державою механізмів її утримують. Наприклад, за 2 роки реформ кримінальна активність населення зросла вдвічі.

Злочинність в Україні в цей період має високу латентність. Особливо наголошується латентність економічних і посадових злочинів: про них заявляють в правоохоронні органи менш 30 % потерпілих.

У дослідженні В. Бесчастний відзначає, що вивчення прихованої злочинності свідчить про перевищення фактичної злочинності більш ніж у два рази рівня зареєстрованої.

Доволі висока величина злочинів, вчинених співробітниками правоохоронних органів України. Стан правопорядку в суспільстві наочно характеризує відношення кількості вчинених і розкритих злочинів до чисельності працівників, які здійснюють досудове слідство.

Гранична штатна чисельність органів внутрішніх справ України з 12 лютого 2015 року визначена в кількості 210 000 чоловік (Закон України від 10.01.2002 № 2925-III «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України»). За рахунок Державного бюджету України утримуються 152000 працівників органів внутрішніх справ, з яких чисельність

осіб рядового і начальницького складу не може перевищувати величину, визначену із розрахунку 300 осіб на 100 000 населення.

З урахуванням чисельності населення України, станом на 01 січня 2017 року, – 46 млн. осіб, не складно розрахувати показник чисельності співробітників органів внутрішніх справ (поліції) на кожні 1000 чол. населення. Це 4,5 співробітників органів внутрішніх справ (поліції) на 1000 населення, без урахування працівників інших правоохоронних органів. Зарубіжні дослідження містять інформацію, що в країнах Європейського Союзу цей показник становить в середньому 3 співробітника, і навіть в державі Ізраїль не перевищує 3,55.

Однак в Україні лише за однієї категорії державних службовців даний показник у два рази перевершує існуючі показники розвинених країн. Відповідно, при визначенні всіх правоохоронців в Україні на 1000 населення припадає мінімум 5-6 державних службовців в правоохоронній сфері. При цьому кількість зареєстрованих злочинів зберігається росте.

Оцінюючи сучасний стан справ у правоохоронній системі держави, М. Гурковський зазначає, що форми діяльності поліції в процесі її розвитку не залишаються незмінними, а теж постійно розвиваються, наповнюються новим змістом. Їхній вибір обумовлений характером поставлених завдань на кожному етапі розвитку держави. Досконалість сучасних форм діяльності поліції не зменшує ролі та значення методів, застосовуваних під час вирішення завдань у сфері забезпечення прав і свобод. При цьому, на нашу думку, рішення проблеми протидії злочинності шляхом кількісного збільшення штатної чисельності правоохоронних органів свідомо приречена на провал.

Вирішення питання підвищення ефективності державної правоохоронної служби шляхом простого арифметичного збільшення штатів правоохоронних органів являє собою екстенсивний шлях її розвитку і не може забезпечити в повній мірі вирішення завдань протидії злочинності.

Відсутність єдиних загальнодержавних підходів до формування та реалізації кадрової політики призводить до зниження якісного стану кадрового

корпусу органів. Насамперед, це проявляється в істотному відставанні рівня професіоналізму та компетентності кадрів правоохоронних органів від динамічно зростаючих потреб суспільства і держави. Цей рівень не адекватний завданням що стоїть перед правоохоронною системою.

Недостатня ефективність державної служби в правоохоронній сфері проявляється у слабкій підконтрольності правоохоронних органів з боку законодавчої влади та інститутів громадянського суспільства, посилення залежності службовців від суб'єктивізму та службового свавілля керівництва, недотримання норм професійної моралі і етики, проявів у службовій діяльності співробітників вседозволеності, неповаги до громадян.

По-третє, довіра громадян до правоохоронних органів, не зважаючи на певний ріст у 2015 році, залишається критично низькою з погляду на стандарти Європейського Союзу.

Одним з найважливіших критеріїв на сьогоднішній день серед різних фахівців, юристів, економістів, соціологів, політологів, розглядається стан довіри: якщо є довіра населення – апарат працює, немає – в роботі апарату спостерігаються збої. Базуючись на тривалому історичному досвіді, вчені формулюють висновок про те, що міцність суспільства та водночас готовність до серйозних реформ забезпечує найбільшою мірою рівень довіри населення до службовців державної служби в правоохоронній сфері.

Соціальна практика показує наявність нерозривних зв'язків соціальних проблем з питаннями організації та здійснення державної служби в правоохоронній сфері. Становлять інтерес результати опитування громадян і співробітників правоохоронних органів з питання про цінності державної правоохоронної служби.

Понад 47% опитаних громадян вважають, що цінність служби полягає в забезпеченні порядку в суспільстві, в той час як серед правоохоронців думки розділилися між трьома варіантами відповідей: в особистій безпеці, в забезпеченні порядку в суспільстві, у поєднанні приватних, громадських та державних інтересів, практично в рівній пропорції (в середньому 30%).

Результати соціологічного дослідження проведеного Центром Разумкова підтверджують те, що ефективність застосування правових норм залежить від суспільної свідомості і існуючих у суспільстві правових установок. Хоча служба в правоохоронних органах вважається престижною, однак результатами роботи не задовольняють громадян і правоохоронців.

Важливо відзначити, що правоохоронці високо оцінюють значимість служби для забезпечення правопорядку в суспільстві та захисту прав особи. Так, наприклад, 94% опитаних суддів і прокурорів, 29,3% слідчих поставили високу оцінку значенню власної діяльності для захисту суспільства та особистості. Соціальна значимість і ефективність державної служби в правоохоронній сфері проявляються, в першу чергу, в забезпеченні правильного конструювання та застосування правових норм, що регулюють складні суспільні відносини, що склалися у різних сферах, обмеження застосування примусу. Завдання оцінки соціальної значущості і ефективності державної служби в правоохоронній сфері універсальна. Вона відображає різні аспекти: нормативний (недосконалість законодавства); регулятивний (стан правопорядку, внутрішньодержавні механізми контролю та захисту прав людини); соціальний (громадська думка, активність різних соціальних інститутів громадянського суспільства).

Соціальна ефективність державної служби в правоохоронній сфері охоплює: ступень досягнення соціально значущих цілей і здатності досягати максимальних результатів при фіксованих витратах або здатності мінімізувати витрати при досягненні необхідних результатів; здатність до досягнення мети на основі внутрішніх характеристик (якість кадрового складу, налагоджена організаційно-правова структура, система гарантій тощо); рівень задоволеності суспільства, населення.

Контрольні питання

1. Державна служба як професійна службова діяльність і як діяльність, спрямована на забезпечення виконання повноважень державних органів.
2. Принципи державної служби.
3. Конституція України, законодавство про державну службу.

4. У якому нормативному акті визначено правовий статус державного службовця?
5. Які обмеження діють на державні службі в Україні?
6. Назвіть принципи правового регулювання державної служби.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/171-2015-п
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 № 500 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 № 674 «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF>
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р Деякі питання реформування державного управління України (Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-р
8. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
9. Наказ МВС України від 22.01.2016 № 39 «Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16/paran7#n7>
10. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 19.04.2017 № 86 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0832-17>

Додаткова література

1. Вірна Ж.П. Особистісна вимогливість професіонала: теорія, практика, методи вивчення / Ж.П. Вірна, А.Б. Мудрик. – Луцьк: Вежа, 2014. – 255 с.

2. Грайнер Є.В. Проблеми реформування інституту державної служби в Україні в контексті сучасних тенденцій європейської інтеграції / Є.В. Грайнер // Державне будівництво, 2015. – № 1. – С. 1-12.

3. Горбатенко В. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади / В. Горбатенко // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/41>

4. Гурковський М.П. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні / М.П. Гурковський, С.С. Єсімов // Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ, 2016. – № 4. – С.171-186.

5. Ковадів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посіб. / М.В. Ковалів. – Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 340 с.

6. Правоохоронні органи України: стан, напрями і проблеми реформування Центра Разумкова // Національна безпека і оборона № 4-5. 2016. <http://razumkov.org.ua/hromadska-dumka/poshuk-po-datakh-opytuvannia?searchwor>

7. Пірен М.І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації / М.І. Пірен. – К.: Талком, 2014. – 251 с.

8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2014. – 524 с.

9. Стельмашук Л.С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби / Л.С. Стельмашук. – Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. – 295 с.

10. Чорнобиль І.Є. Організація діяльності державного службовця: навч. посіб. / І.Є. Чорнобиль. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 130 с.

РОЗДІЛ 9

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

9.1. Досвід правового регулювання діяльності правоохоронних органів в зарубіжних країнах

Динамічний процес реформування і вдосконалення правоохоронної системи, що зумовлений потребами сьогодення, ґрунтується не лише на розробленні та впровадженні концептуальних засад діяльності правоохоронних органів, а й на глибокому вивченні та аналізі досвіду передових зарубіжних країн з питань правового регулювання діяльності правоохоронних органів.

Процес реформування супроводжується розробленням нових правових актів та доповненням діючого законодавства, реорганізацією структурних підрозділів у правоохоронних органах шляхом їх розширення або укрупнення. Напевно, не існує ідеальної моделі правоохоронної системи, однак кожна держава спрямовує зусилля на удосконалення системи виконання правоохоронної функції та на забезпечення ефективної її реалізації.

З цих причин дослідження проблематики правового регулювання діяльності правоохоронних органів у зарубіжних країнах є запорукою вдосконалення діяльності української правоохоронної системи. За даними соціологічних опитувань населення в різних країнах Західної Європи більшість громадян позитивно відносяться до поліції, а до 50% опитаних вважають її однією з найбільш досконалих державних організацій.

Це пояснюється різними причинами: традиційною повагою європейців з країн Європейського Союзу до права та органів, що його охороняють; надією на поліцію як на захисника від зростаючої злочинності та іншими. На доброзичливе ставлення до поліції впливає і те, що її дії часто-густо не створюють враження каральних і можуть бути оскаржені у суді.

Правову основу функціонування співпраці між правоохоронними системами зарубіжних держав становлять такі міжнародні нормативно-правові акти як: Протокол № 11 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань; Угода про обмін інформацією у сфері боротьби зі злочинністю; Рекомендація Rec (2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту»; Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань; Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг» (ENFOPOL); Угода між Урядом Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами; Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання; Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та інші.

Досліджуючи тематику конституційно-правових засад діяльності правоохоронних органів, слід констатувати те, що досвід зарубіжних країн дозволяє стверджувати про існування певної концептуальної моделі організації та діяльності правоохоронних органів в умовах демократичного державного режиму та громадянського суспільства. Доречною є позиція П. Хамули, який виділяє підвищене значення загальнолюдських цінностей, розрив з тоталітаризмом, зближення різних правових систем з одночасним врахуванням власного досвіду.

Разом з тим, Ю. Шемчушенко та В. Тацій стверджують, що для з'ясування ролі правоохоронних органів в державному механізмі аналізу положень

Конституції буде недостатньо. З цією позицією слід погодитися і тому, при вивченні досвіду правового регулювання діяльності правоохоронних органів у зарубіжних країнах зосередимо свою увагу також і на організації ефективності їх діяльності.

В найменуваннях правоохоронних органів різних країн важко простежити системність, адже такі назви у багатьох випадках є історичними. Причому схожі назви – поліція, гвардія, жандармерія, констеблі, маршали, шерифи – в різних країнах можуть бути асоційовані з різними правоохоронними функціями.

Зупинимось на досвіді найбільш передових, представниках основних правових сімей, виділених науковцями. Почнемо з континентальної правової сім'ї. З XII ст. у континентальній Європі розпочала своє формування романо-германська правова сім'я. Найбільш яскравими представниками цієї сім'ї є Франція, Німеччина, Італія, Іспанія, Австрія.

Якщо звернутися до характеристики правоохоронної системи Федеративної Республіки Німеччина на рівні конституційного закріплення, хоча такого поняття в чистому виді тут немає, відмітимо, що вона дворівнева та складається із федеральних та земельних суб'єктів. Так, в Основному законі ФРН 1949 року у ст. 35 розділу II «Федерація і землі» регламентується: для збереження або відновлення громадської безпеки або порядку земля в особливо важливих випадках може просити про направлення сил або установ федеральної прикордонної охорони для надання допомоги власній поліції, якщо поліція без цієї допомоги не може виконати свої завдання або їх виконання пов'язане з великими труднощами.

Стаття 92 розділу IX «Правосуддя» передбачає, що судова влада належить суддям; здійснюється Федеральним конституційним судом, федеральними судами та судами земель. Спеціальним нормативним актом про організацію та діяльність поліції є «Зразковий проект одностайного поліцейського закону (Закону про поліції)», прийнятий конференцією міністрів внутрішніх справ земель 94 в 1975 році.

Поліція ФРН складається із Федеральної кримінальної поліції; Національної поліції; Федеральної прикордонної поліції; Федерального відомства з охорони конституції. Структура органів поліції побудована відповідно до федеративного устрою ФРН та її адміністративно-територіального поділу. Так, до складу федеральної поліції входить Федеральна прикордонна охорона ФРН, поліцейська служба Бундестагу ФРН, Федеральна кримінальна служба.

Організація та діяльність поліції земель ФРН у свою чергу обумовлені історичними особливостями розвитку тієї чи іншої землі ФРН. Зазвичай до складу поліції земель ФРН входять земельна кримінальна служба, дирекція поліції постійної готовності та інші органи. На поліцію ФРН покладено виконання наступних функцій: забезпечення суспільного порядку і безпеки на території держави і на її кордонах; виявлення і розслідування злочинів; підтримка внутрішньої безпеки; профілактика злочинності; пропаганда правових знань серед населення і заходів з дотримання безпеки; захист і допомога населенню в надзвичайних ситуаціях (стихійні лиха, катастрофи, військові дії); участь у заходах цивільної оборони.

Органи прокуратури Федеративної Республіки Німеччина діють на підставі Закону про судоустрій, Положення про організаційну структуру прокуратури та Правила внутрішнього розпорядку (в редакції 1975 року). Органи прокуратури є в складі міністерства юстиції. Так само, як і поліція, структура органів прокуратури відповідає адміністративно-територіальному устрою, а саме федеральні і земельні органи прокуратури.

Органи прокуратури утворені при земельних судах, а справи Федерації відносяться до ведення прокуратури при федеральному Верховному суді. Федеральний Генеральний прокурор призначається Президентом країни за поданням міністра юстиції і зі схвалення Бундесрату. У такому ж порядку призначаються інші федеральні прокурори.

Законом про судоустрій прокурору надається можливість вибору будь-якого суду, який він вважає компетентним розглядати порушену ним справу.

Тим самим прокурор бере участь у виборі законного судді. Штатна чисельність прокуратур визначається земельним управлінням юстиції. Воно може призначити одного прокурора для кількох судів. При наявності в штаті декількох прокурорів вони підпорядковуються «першому» прокурору і є його заступниками. «Перші» прокурори при вищих судах земель і земельних судах вправі виконувати завдання прокуратури в будь-якому суді свого округу. Такими ж повноваженнями володіють і прокурори, які очолюють прокуратуру при дільничному суді, якщо така утворена. Таких прав немає в амтсанвальтов, але відповідно до закону, управління юстиції в окремих випадках може наділити їх такими правами.

Головне завдання прокуратури – це здійснення кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення у кримінальних справах. Крім того, на прокурорів покладається нагляд за забезпеченням виконання вироків суду у кримінальних справах та здійснення переслідування за так звані порушення громадського порядку (щось на кшталт наших адміністративних правопорушень), але лише в одній категорії справ – справ про порушення закону про надання позасудових правових послуг (у Німеччині такі послуги мають право надавати виключно адвокати, працівники міністерства юстиції та інші визначені законом категорії осіб; вчинення іншими особами порушення заборони щодо надання таких послуг вважається серйозним правопорушенням). На практиці розслідування здійснюється переважно поліцією, а роль прокуратури зводиться до узагальнення матеріалів поліцейського розслідування.

Контроль за розслідуванням справ здійснюється у два способи:

1) поліція надсилає справу прокурору. Він вивчає її і визначає (або лише корегує) подальшу тактику розслідування. Також перевіряє, чи законно і методологічно правильно вчинені слідчі дії. Прокурор має право давати будь-які вказівки поліцейському – повз керівника поліції. За законодавством Німеччини немає ані постанов про порушення кримінальних справ, ані вимог до формалізації вказівок прокурора. Вказівка – це просто акуратний аркуш

паперу, на якому прокурор просить поліцію вчинити певну слідчу дію або застерігає від помилок;

2) раз на 2, 3 або 6 місяців (за необхідністю) прокурор узагальнює вчинені поліцією типові помилки і через свого старшого прокурора повідомляє про це відповідного шефа поліції. Згодом зазначені узагальнення обговорюються на нараді за участі прокурорів і поліції, для чого виділяється спеціальний робочий день. Шеф поліції, у свою чергу, може висловити претензії до прокурорів. Під час наради ведеться протокол, копію якого потім роздають усім прокурорам і поліцейським. Також узгоджуються питання щодо змісту й обсягу коментарів, які надаються громадськості щодо конкретних кримінальних справ. Прокурор вирішує усі ключові питання в кримінальній справі, зокрема питання про те, чи буде справа закрита або ж передана до суду. Справу може бути закрито через відсутність достатніх доказів або публічного інтересу (малозначність). Так, якщо через відсутність достатніх доказів немає шансів пред'явити обвинувачення прокурор зобов'язаний закрити справу. Прокурор, який працює в одному з відділів кримінального переслідування, контролює поліцейське розслідування у переданій йому справі від початку і до кінця. Він же, або, якщо справа нескладна, то його колега з цього ж відділу, підтримує державне обвинувачення у цій справі. Тобто відділів підтримання державного обвинувачення не існує.

Прокурори самостійно приймають рішення про: - наявність початкової підозри: чи повинна певна подія бути проясненою в рамках кримінально-правової процедури розслідування - наявність достатніх підозр у вчиненні злочину: чи треба передавати справу до суду або ж зупинити провадження. Прокурори в Німеччині приймають рішення майже у 70% справ остаточно, тобто без залучення судів до розгляду цих справ.

Аналізуючи конституційно-правові засади діяльності правоохоронних органів Франції, відмітимо, що титул VIII «Про судову владу» Конституції Франції 1958 р. визначає статус Вищої ради магістратури, яка складається з двох секцій, з яких одна є компетентною щодо судових магістратів, інша –

щодо магістратів прокуратури. У цьому ж титулі згадується Касаційний суд, а у титулі Х «Кримінальна відповідальність членів Уряду» - Генеральний прокурор при Касаційному суді.

До правоохоронної системи, на думку Ю. Коломієць, можна віднести також Захисника прав, статус якого визначається титулом XI-bis «Захисник прав» Конституції. Відповідно до ст. 71-1 «Захисник прав здійснює контроль за додержанням прав і свобод адміністрацією держави, територіальних колективів, публічних установ, а також будь-яким органом, що виконує завдання публічної служби, або якому органічним законом надано відповідну компетенцію».

Як у ФРН, у Франції органи прокуратури входять до складу Міністерства юстиції. Їх діяльність регулюється різними загальними законодавчими актами (ордонансами) і галузевим законодавством. Структура прокуратури у Франції аналогічна, відповідає структурі судової системи. Прокурорами Республіки називаються районні прокурори при трибуналах малої і великої інстанції. Усі прокурори призначаються і зміщуються Президентом Республіки за рекомендацією Міністра юстиції. Прокуратура порушує кримінальну справу, здійснює контрольне попереднє слідство, підтримує обвинувачення в суді.

При здійсненні своїх функцій прокурор має право безпосередньо вимагати сприяння публічних збройних сил. Генеральному прокурору підкоряються всі посадові особи прокуратури в районі компетенції апеляційного суду. Посадові особи та агенти поліції знаходяться під наглядом прокурора. Він може доручити їм збір будь-яких відомостей, які він вважає корисними в інтересах найкращого відправлення правосуддя.

Прокурор Республіки проводить особисто або розпоряджається про виконання будь-яких дій, необхідних для розшуку і переслідування осіб, винних у порушенні кримінального закону. З цією метою він керує діяльністю посадових осіб і агентів поліції на території, що знаходиться в районі компетенції трибуналу, при якому він перебуває. Він володіє всіма повноваженнями посадової особи судової поліції. Магістрати судового рангу,

аналог категорії слідчий суддя, здійснюють попереднє слідство.

Роль слідчого судді в деякій мірі має подвійні стандарти. З однієї сторони він знаходиться в організаційному підпорядкуванні у судових інстанцій, але в процесуальному відношенні залежить від прокуратури, діючи в межах її вказівок. У тому випадку якщо слідчий суддя переконаний в повноті зібраних ним матеріалів, справа за згодою прокурора направляється на розгляд обвинувальної камери. Обвинувальна камера являє собою слідчий орган другої інстанції та створена при кожному суді. Вона також здійснює нагляд за діяльністю судової поліції, володіє низкою адміністративних положень щодо слідчих суддів. У свою чергу прокурор наглядає за дотриманням закону обвинувальною камерою. При цьому він вправі впливати на рішення про кваліфікацію поліцейських службовців, має право усувати їх від посади у разі порушень службової дисципліни та вимог закону. До функцій органів прокуратури Франції належить кримінальне переслідування і нагляд за застосуванням закону. Також до повноважень прокуратури належить забезпечення виконання судових постанов. Прокуратурою тут здійснюється також представницька функція у цивільному судочинстві.

Особливості прокуратури Франції полягають в наступному: всі прокурори призначаються і відсторонюються від посади Президентом; прокурор не підлягає відводу в суді; прокурор не вправі відмовлятися від кримінального переслідування; попереднє слідство здійснюють слідчі судді – магістри судового рангу; прокурор контролює діяльність судової поліції.

Що стосується захисту громадян і їх власності, підтримання громадського порядку і забезпечення законності, то у Франції це компетенція поліції. Французька поліція складається з двох централізованих інститутів – Національної поліції і Жандармерії, які наділені однаковими повноваженнями, однак знаходяться під різною юрисдикцією. Так, Національна поліція Франції здійснює охорону правопорядку, патрулювання, контроль на дорогах, перевірку особи; а також під наглядом судових органів здійснює слідчу та розшукову діяльність.

Французька жандармерія – це сили поліції, які знаходяться в підпорядкуванні Міністерства оборони. Французька жандармерія є воєнізованим органом, створеним з метою підтримання громадської безпеки і покликана гарантувати захист населення та їх власності. Вона також є органом інформування, попередження та спасіння. Окрім наведених завдань на неї може бути покладено додаткові обов'язки, пов'язані із збройним захистом населення. Жандармерія виконує функції поліції в сільській місцевості з населенням не більше 20000 населення.

Цікавим із своїми особливостями, також є досвід англо-американської правової сім'ї. Із держав-представників англо-американської сім'ї в першу чергу необхідно виділити Англію та США, які відіграли основну роль у формуванні правової сім'ї, також Канаду, Індію, Австралію, Нову Зеландію та інші.

Цікавим є досвід США з питань правового регулювання діяльності правоохоронних органів. Так, відповідно до ст. 2 Конституції США в США 100 функціонує атторнейська служба. До її повноважень входить: підтримання державного обвинувачення в суді, право порушувати кримінальне провадження, розслідування злочинів, притягнення злочинців до кримінальної відповідальності, контроль за роботою таких правоохоронних органів як політична поліція, контррозвідка, управління пенітенціарними закладами та справами емігрантів.

Вищою ланкою системи органів юстиції США (федеральна атторнетура) є Міністерство юстиції США. Міністерство юстиції США є федеральним органом виконавчої влади. Воно очолюється Міністром юстиції США, який одночасно є Генеральним атторнеєм США (US Attorney General), призначається на посаду Президентом США і затверджується на посаді Сенатом США. Одним із заступників Міністра юстиції США є Генеральний солісітор США, який очолює групу солісіторів.

До Міністерства юстиції США входять наступні 5 груп структурних підрозділів. У першу групу входять: Служба розробки курсу Міністерства

юстиції США, Служба із законодавчих питань, Служба зв'язків з громадськістю, Юрисконсульська служба.

До другої групи віднесено: Службу програм вдосконалення правосуддя, Виконавча служба піклувальників США, Комісія з врегулювання претензій до зарубіжних держав, Служба по виконанню законів про свободу інформації та охороні приватного життя, Служба сприяння правопорядку в громадах.

Третя група включає в себе: Управління у справах про порушення цивільних прав, Управління у справах про порушення антитрестівського законодавства, Управління у справах щодо порушень податкового законодавства, Управління у цивільних справах, Управління у справах про охорону навколишнього середовища та природних ресурсів, Служба з питань взаємовідносин в громадах.

До четвертої групи віднесено: Федеральне бюро розслідувань (ФБР), Адміністрація щодо застосування законів про наркотики, Служба імміграції та натуралізації, Виконавча служба атторнеїв США, Управління у кримінальних справах, Бюро в'язниць, Служба маршалів США, Національне центральне бюро Інтерпол.

У п'яту групу виокремлено: Служба генерального інспектора, Служба у справах розвідки, Відділ управління юстицією, Виконавча служба з імміграційних справах, Служба професійної відповідальності, Юрист з питань помилування, Комісія з умовно-дострокового звільнення, Національний центр розвідувальної інформації з торгівлі наркотиками.

В основі наведеної структури Міністерства юстиції США знаходиться функціональна ознака. Федеральна атторнатура здійснює обвинувачення: у кримінальних справах; про порушення цивільних прав; про порушення податкових законів; про порушення законів про охорону природи і природних ресурсів; про порушення антитрестовських законів.

Нижчою ланкою щодо федеральної атторнатури є атторни штатів США. Кожен штат США має свою атторнатуру на чолі з Генеральним атторнеєм. Між атторнетами штатів і федеральної атторнетурою існує координаційний

зв'язок, але єдиної централізованої атторнетури США немає. Структура атторнетури штату багато в чому відповідає федеральній структурі атторнетури. Крім федеральної атторнетури і атторнетур штатів у кожному з наявних в США судових округів передбачена посада атторнея.

Особливе місце в системі органів юстиції США займає так званий Незалежний прокурор (Independent Counsel), порядок призначення і діяльності якого врегульовано «Законом про Незалежного прокурора» 1978 року. На незалежного прокурора США покладено обов'язок подання кожні шість місяців звіту про витрати, пов'язані з розслідуваннями. Крім того, Незалежний прокурор США повинен щорічно подавати Конгресу США звіт про витрати, пов'язані з розслідуваннями. Після завершення розслідування Незалежний прокурор США представляє підсумкову доповідь. За наявності будь-яких достовірних доказів, які можуть стати підставою для імпічменту, Незалежний прокурор США доповідає про це Палаті представників Конгресу США. Кримінально-виконавча система США базується на її федеративному устрою і адміністративно-територіальному поділі.

Можливо виділити три ланки кримінально-виконавчої (пенітенціарної) системи США: місцеві («Джейли»), окружні та федеративні пенітенціарні установи. «Джейли» – це спеціальні пенітенціарні установи, призначені для утримання підозрюваних, обвинувачених, підсудних, засуджених до покарання у вигляді позбавлення свободи строком до одного року.

Окружними пенітенціарними закладами є в'язниці штатів. У них утримуються засуджені до позбавлення волі на строк більше одного року. У в'язницях штатів і в «Джейла» застосовуються диференційовані умови відбування покарання для засуджених (строгий, загальний та пільговий режими). Організація та діяльність пенітенціарних установ, як правило, регулюються законодавством штатів. Федеральними пенітенціарними закладами є федеральні в'язниці, в яких міститься незначна (у порівнянні з в'язницями штатів) число засуджених.

У Великобританії статус і система державних органів закріплені не в

Конституції (основному законі), як в більшості країн, а в декількох нормативних правових актах і навіть в інших (неправових) джерелах, що зумовлено правовою системою цієї держави.

Судова система заснована на адміністративно-територіальному устрої Великобританії. Вона включає в себе вищі і нижчі (місцеві) суди. Вищими судами є: Суд Палати Лордів Великобританії, Апеляційний Суд Великобританії, Судовий комітет Таємної ради Великої Британії, Суд Корони Великобританії, Суд з розгляду скарг на обмеження свободи промислу Великобританії, Апеляційний трибунал по трудових спорах Великобританії. Місцевими судами є магістратські суди і суди графств. Аторнейська служба у Великобританії заснована в 1472 році.

Генеральний аторней Великобританії за своїм статусом прирівнюється до члена англійського парламенту, але він не може бути членом кабінету. Разом з тим, будучи вищою посадовою особою британського суспільства адвокатів Генеральний аторней Великобританії розглядається як публічна фігура, яка підтримує обвинувачення від імені уряду в суді в особливо важливих кримінальних справах, він також представляє інтереси того ж уряду в якості позивача чи відповідача.

Спеціальним органом, призначеним для здійснення кримінального переслідування, є Королівська служба звинувачення – незалежна від поліції організація. Королівська служба обвинувачення може бути представлена у вигляді двох ланок – вищої та регіональної (регіональний центр). Королівську службу обвинувачення в цілому очолює директор державного обвинувачення, а регіональний центр – головний королівський обвинувач.

Кримінальне переслідування вправі здійснювати й інші державні органи – Управління податкових зборів і Управління по боротьбі з великомасштабним шахрайством. У житті англійського суспільства велику роль відіграє поліція, яка входить до системи органів Міністерства внутрішніх справ Великобританії. В основі організації поліції як правоохоронного органу перебуває адміністративно-територіальний поділ Великобританії.

Є особливості організації поліції в місті Лондоні. Тут діють Столична поліція і Поліція лондонського Сіті, які очолюються комісарами. Комісар Столичної поліції призначається на посаду Королевою Великобританії за рекомендацією Міністра внутрішніх справ Великобританії.

Столична поліція забезпечує охорону членів королівської сім'ї, членів Уряду Великобританії та співробітників дипломатичних представництв і консульських установ, а також координує діяльність з розслідування терористичних дій. Підрозділи поліції в адміністративно-територіальних одиницях Великобританії очолюються головним констеблем. Підрозділи поліції структуровані за функціональною ознакою на окремі групи, очолювані помічником головного констебля по операціях і боротьбі зі злочинністю, помічником головного констебля з підтримки, помічником головного констебля з кадрів і підготовки, головним адміністратором.

Поліцію Великобританії обслуговує ряд центральних і регіональних служб. До них відносяться: Загальнонаціональна служба ідентифікації, Загальнонаціональна служба розвідданих щодо злочинності (створена в 1992 році), Регіональні групи по боротьбі зі злочинністю, Загальнонаціональний поліцейський комп'ютер (PNC), Служба судової експертизи, Поліцейський відділ наукового розвитку, Науково-дослідний відділ, Центр Міністерства внутрішніх справ Великобританії щодо запобігання злочинності, Управління по боротьбі з великомасштабним шахрайством, Управління за скаргами проти поліції. Функції поліції виконують й інші органи, які не відносяться до Міністерства внутрішніх справ Великобританії. Так, охорону власності та особового складу Міністерства оборони Великобританії забезпечує поліція Міністерства оборони Великобританії, очолювана головним констеблем, який підпорядковується Міністерству оборони Великобританії.

Британська транспортна поліція забезпечує безпеку на залізничному транспорті і в метро. Вона очолюється головним констеблем.

Поліція Управління Сполученого Королівства з атомної енергії забезпечує охорону у Великобританії установ Управління з атомної енергетики та

організації «Британське ядерне паливо». Вона також очолюється головним констеблем. Поліція королівських парків забезпечує охорону королівських парків в Лондоні і очолюється головним констеблем. У контексті дослідження досвіду реформи правоохоронної системи, зважаючи на схожість історичного розвитку, доцільно звернутись до досвіду Польщі та Латвії.

У Конституції Латвії не згадується термін «прокуратура». Однак це не означає, що прокуратури в Латвії немає. Правову основу організації та діяльності прокуратури становить Закон Латвійської Республіки «Про прокуратуру» від 19 травня 1994 р., з наступними змінами та доповненнями, а також інші закони та нормативні правові акти. Прокуратура Латвії може бути представлена у вигляді трьох ланок: Генеральна прокуратура Латвії як вища ланка, прокуратури судових округів (середня ланка) і прокуратури районів (міст) як низова ланка.

У систему прокуратури включаються також спеціалізовані прокуратури. Вищою посадовою особою прокуратури Латвії є Генеральний прокурор Латвії, який призначається на посаду парламентом (Сеймом) Латвії за пропозицією Голови Верховного суду Латвії. Підстави звільнення з посади Генерального прокурора Латвії можна розділити на дві групи: не компрометуючі (стан здоров'я, закінчення терміну повноважень) і компрометуючі, які в свою чергу діляться на дві групи: обов'язкові, що тягнуть безумовне звільнення з посади, і необов'язкові.

До складу Генеральної прокуратури Латвії входять департаменти та відділи, які очолюються обер-прокурорами. Прокуратури судових округів засновуються Генеральним прокурором Латвії відповідно до Закону Латвійської Республіки «Про судову владу».

Відповідно до ст. 1 Закону про поліцію Латвійської Республіки поліція – це озброєні воєнізовані державні та місцеві поліцейські, чий обов'язок полягає в захисті життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних погроз. Завданнями латвійської поліції є забезпечення індивідуальної та громадської

безпеки, запобігання кримінальним злочинам та іншим правопорушенням, розкриття злочинів, розшук осіб, які вчинили кримінальні злочини, надання допомоги установам та приватним особам щодо захисту своїх прав.

До структури поліції входить державна поліція, поліція безпеки, муніципальна поліція та поліція порту. При цьому, державна поліція і поліція безпеки в межах своєї компетенції виконують свої обов'язки на території Латвійської республіки, муніципальна поліція, на відповідній адміністративній території, а портова поліція на території портів.

Нова правоохоронна система Латвійської Республіки побудована на основі досвіду провідних західних країн. Успіх реформ у Латвії надихнув багато країн пострадянського простору, які визнали необхідність модернізації своїх правоохоронних систем. Досвід діяльності поліції Латвії оцінюється західними та українськими експертами як найбільш передовий серед країн пострадянського простору і заслуговує на увагу з метою вдосконалення діяльності та подальшого розвитку системи органів внутрішніх органів України. У свою чергу досвід організаційно-правових аспектів діяльності поліції Латвійської Республіки з однієї сторони є одним з найбільш вдалих, а з іншої найбільш застосовний на теренах України.

Найбільший інтерес викликає модель реформування та діяльності правоохоронної системи Польщі. І це в першу чергу пов'язано із спільним історичним минулим з Україною, схожістю функціонування правоохоронних інститутів, ментальності та свідомості громадян. Правову основу діяльності польської поліції складають спеціальний закон «Про поліцію» від 06.04.1990, і низка підзаконних нормативно-правових актів: розпорядження Ради Міністрів «Про способи провадження при виконанні деяких повноважень поліцейських» від 26.07.2005, розпорядження Ради Міністрів «Про визначення випадків, а також умов і способів застосування поліцейськими засобів безпосереднього примусу» від 17.09.1990, розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про озброєння поліції» від 15.11.2000, розпорядження Ради Міністрів «Про особливі умови та способи провадження при застосуванні

поліцейськими вогнепальної зброї та засади застосування вогнепальної зброї відділами та підвідділами поліції» від 19.07.2005, розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про обмундирування поліцейських» від 20.05.2009.

Коло завдань польської поліції є досить широким, так, відповідно до п. 2 ст. 1 Закону Польщі «Про поліцію» від 06.04.1990 до них належить: охорона життя і здоров'я людей, майна, перед незаконними замахами; охорона публічної безпеки та порядку, забезпечення спокою в громадських місцях та у засобах громадського транспорту і публічної комунікації, в дорожньому русі та на водних шляхах, призначених для повсякденного користування; ініціювання і організація заходів з метою запобігання вчиненню злочинів і адміністративних правопорушень, а також криміногенним явищам та співробітництво у цій сфері з державними органами, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями; викриття злочинів і адміністративних правопорушень та виявлення осіб, які їх вчинили; нагляд над стражами гмінними (міськими), створеними на підставі закону та над спеціальними озброєними охоронними формаціями у межах, визначених в окремих приписах; контроль за дотриманням правових і адміністративних приписів, пов'язаних з публічною діяльністю або таких, що встановлюють правила поведінки в публічних місцях; співробітництво з поліцейськими відомствами інших держав та міжнародними організаціями на підставі міжнародних угод та окремих приписів; накопичення, опрацювання і передача кримінальної інформації; ведення бази даних щодо результатів аналізу ДНК; утворення, експлуатація і підтримання роботи інформаційної системи, що надає органам урядової адміністрації та органам справедливості можливість доступу і передачі даних до Шенгенської інформаційної системи. Поліція також реалізує завдання, що виникають з міжнародно-правових договорів на засадах, які в них визначені. Завдання поліції містять також окремі закони, що торкаються проблем забезпечення публічної безпеки («Про безпеку масових заходів» від 20.03.2009).

Таке число завдань поліції, зумовлена й зокрема, п. 24 ст. 29 чинного

Закону Польщі «Про поділ урядової адміністрації», де завдання охорони публічної безпеки покладено на очолюваний Міністром внутрішніх справ і адміністрації сегмент «внутрішні справи» урядової адміністрації, а також закріплено поділ внутрішньої адміністрації, уповноваженої на охорону публічної безпеки та порядку.

Польська поліція охоплює сукупність спеціалізованих суб'єктів (служб, інспекцій, сторож), метою яких є реалізація поліцейських функцій, що мають охоронний, контрольний і наглядовий характер. Вони не становлять єдиної організаційної та компетенційної категорії, поділяючись на поліцейські органи загальної та особливої компетенції.

Непритаманним вітчизняній правоохоронній системі є організаційна форма адміністративної поліції. З однієї сторони це спеціальні державні мілітаризовані («обмундировані») та озброєні формації, що виконують передбачені законом загальні завдання у сфері правоохорони: поліція, прикордонна сторожа, мисливська сторожа, риболовна сторожа, сторожа національного парку, транспортна інспекція. З іншої це органи поліції, що не мають статусу обмундированих і озброєних органів публічної адміністрації, та виконують лише окремі завдання у сфері правоохорони. До цієї групи належать фармацевтична інспекція, санітарна інспекція, ветеринарна інспекція, органи державної геологічної служби, геодезична та картографічна служба.

Польський вчений М. Каміньські констатує, що законодавець резервує для першої групи суб'єктів мілітаризованого типу право використання особливих владних форм забезпечення ладу та внутрішньої безпеки, охорони особистих прав і свобод приватних суб'єктів. Працівники цих служб мають право у визначених правом ситуаціях та за дотримання низки вимог застосовувати різні форми безпосереднього примусу, у тому числі й вогнепальну зброю.

Друга група складається із суб'єктів адміністративно-правових відносин наглядового типу, що виникають між органами публічної адміністрації та приватними суб'єктами. Органи державної влади цього типу позбавлені повноважень застосування безпосереднього примусу при виконанні

передбачених законом завдань наглядового характеру.

З приводу діяльності органів прокуратури, зазначимо, що функції прокуратури Польщі на відміну від вітчизняної, не визначені Конституцією. Статус прокуратури Республіки Польща визначається Конституцією та Законом Про прокуратуру від 20.06.1985 р. До складу органів прокуратури Польщі входять генеральна прокуратура, апеляційні прокуратури, регіональні прокуратури і військові прокуратури, прокурори Інституту національної пам'яті – Комісії переслідування злочинів проти польського народу. Крім того, функціонує національна рада прокуратури, яка надає консультації відносно законів про кримінальне переслідування, заслуховує інформацію генерального прокурора про діяльність органів прокуратури, обирає кандидата на посаду генерального прокурора.

Для завдань щодо забезпечення верховенства закону і судового переслідування злочинів прокуратура наділена такими повноваженнями: нагляд за попереднім розслідуванням в кримінальних справах і підтримання державного обвинувачення в судах; участь у цивільних та кримінальних справах і подання в судовому процесі по цивільних справах з питань порушених трудових або суспільних гарантій; вжиття заходів визначених законом для точного та однакового застосування закону в судовому процесі, при притягненні особи до адміністративної відповідальності, та іншому процесі; здійснення нагляду над виконанням постанов про тимчасове затримання; співпраця з науковими інституціями в сфері вивчення проблем пов'язаних із злочинністю та запобіганням її виникнення; оскарження рішення судів та участь в розгляді таких скарг по адміністративних справах.

З вищенаведеного констатуємо, що польська правоохоронна система сформована на основі міжнародного досвіду функціонування правоохоронних моделей, із використанням свого, особливого, підходу. Зважаючи на велику кількість в Україні органів, які лише частково здійснюють правоохоронну функцію, доцільно перейняти польський досвід, включивши їх до складу органів поліції, при цьому не наділяючи воєнізованими ознаками. Такий підхід

значно б спростив розуміння їх сутності та оптимізував конституційно правове регулювання їх діяльності.

Аналіз спеціальної літератури також дає підстави стверджувати, що у європейських країнах по-різному вирішується питання конституційного регулювання діяльності правоохоронних органів, зокрема і прокуратури. Так, за обсягом правового регулювання діяльності прокуратури країни Європи можна поділити на такі групи:

1) держави, у конституціях яких прокуратурі присвячено самостійні структурні елементи (Албанія, Словаччина, Угорщина, Україна);

2) держави, положення про прокуратуру в яких містяться лише в окремих підрозділах, що входять до складу розділів, присвячених судовій владі (Словенія, Португалія);

3) держави, в яких прокуратурі присвячені окремі статті у відповідних розділах і підрозділах конституції (Болгарія, Грузія, Іспанія, Литва, Росія, Чехія, Фінляндія);

4) разове використання слова «прокурор» у конституційних нормах (Бельгія, Італія, Греція, Нідерланди, Франція, Швеція);

5) відсутність норм, що вказуються на діяльність прокуратури, однак їх діяльність регулюється ординарними нормативно-правовими актами (Австрія, Данія, Естонія, Норвегія, Німеччина, Польща, Швейцарія).

У Франції та Німеччині прокуратура організаційно є частиною Міністерства юстиції. При цьому у Німеччині прокуратура розуміється як орган кримінального переслідування, а у Франції структура прокуратури співпадає зі структурою судової гілки влади.

Конституційне закріплення віднесення прокуратури до судової гілки влади спостерігається у нормах Конституцій Вірменії, Молдови та Грузії. Повноваження і функції цього правоохоронного органу на території Грузії є значно обмеженими, оскільки даний орган позбавлений функції загального нагляду і здійснює лише кримінальне переслідування, нагляд за дізнанням і виконанням покарань, а також підтримує державне обвинувачення.

Вивчаючи міжнародний досвід функціонування правоохоронної системи важливим є встановлення аналогів вітчизняному поняттю «правоохоронний орган». Як бачимо, в країнах континентальної Європи найбільш близький до «правоохоронних органів» термін – це «поліцейські органи». В його основі лежить давньогрецьке слово «політея», яке було запозичене латинською мовою і згодом отримало широке розповсюдження в Європі. В оригіналі воно означало управління полісом (давньогрецьким містом), тобто публічну адміністрацію за сучасним визначенням. Таке «загально управлінське» значення слова «поліція» зберігалось аж до 19 ст., коли під впливом швидкої розбудови сучасної правоохоронної системи багатьох європейських країн та їх колоній воно поступово «звужилось» до сучасного розуміння. Щодо країн з англосаксонською правоохоронною системою термін «поліція» також широко вживається для позначення певних державних органів. У той же час, правоохоронна діяльність загалом і правоохоронні органи як сукупність інститутів визначаються іншим терміном – «law enforcement».

Дослівний переклад на українську звучить як «примушення до права» або «правовий примус». Поліція у цій системі є одним з інститутів, що здійснює правовий примус. Проте треба розуміти, що в англійській мові слово «enforcement» має позитивне звучання і означає не стільки примус, скільки застосування сили або влади з певною позитивною метою.

На необхідність наповнення примусу, що здійснюється від імені держави, специфічним правовим змістом, вбачаючи його критерії в підпорядкованості загальним принципам певної правової системи, загальності, нормативній регламентації, дії через механізм прав і обов'язків, розвинутій процесуальній формі є демократичний аспект. В американській конституційній системі «law enforcement» у широкому розумінні є завданням виконавчої гілки влади, у той час як законодавча влада займається створенням законів (law making), а судова – їх інтерпретацією (law interpretation).

Таким чином, в проекції на вітчизняну юридичну термінологію «law enforcement» може означати не тільки правоохоронну діяльність, але й

правозастосування і реалізацію права. Однак найбільш вживаним є вузьке визначення цього терміну для позначення одного з трьох елементів системи кримінальної юстиції США (інші два елементи – це суди і пенітенціарна система). У цьому сенсі термін «law enforcement» еквівалентний за змістом «поліцейській діяльності» в Європейському Союзі, а також «правоохоронній діяльності» в Україні й інших країнах, що успадкували цей термін від СРСР.

Вивчення правового статусу правоохоронних органів зарубіжних країн, дає підстави констатувати, що принципи організації, функції, повноваження правоохоронних органів зарубіжних країн фактично не залежать від форм державного правління та територіального устрою. І це з тих причин, що єдність завдань, які конституційно закріплені до виконання за правоохоронними органами, зокрема, забезпечення реалізації публічних інтересів держави та суспільства у сфері верховенства права є притаманною для всієї правоохоронної системи.

Разом з тим, слід виокремити взаємозв'язок політичного режиму та функцій, що покладаються на правоохоронні органи. Якщо ж рівень розвитку демократизму та громадянського суспільства високий, то наглядові повноваження правоохоронних органів є значно обмеженими. Так, наприклад, у Франції, США, Німеччині наглядові функції правоохоронним органам є непридатними. Новим Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. не передбачено здійснення органами прокуратури функції загального нагляду. Поряд з тим, передбачено, що прокуратури не може виконувати інші функції ніж ті, які покладені на неї Конституцією України.

Визнаним є той факт, що найбільш потужною зброєю в боротьбі зі злочинністю є громадська підтримка та допомога. Саме тому необхідною вимогою в діяльності сучасних правоохоронних органів є виконання своїх професійних обов'язків шляхом співпраці з громадою, на основі підзвітності. Ця вимога визначає стратегію діяльності та розвитку правоохоронних органів у більшості країн світу.

Домінуючим типом поліцейського відомства у правоохоронній системі

демократичних країн є модель «служіння суспільству», яка заснована на парадигмі соціального партнерства. Поліцейський має відігравати вже не репресивну та автократичну роль, а виконувати позитивну, підтримуючу функцію.

Характеризуючи проблему взаємозв'язку соціальної роботи і поліції, американські вчені зазначають, зокрема, що між ними є багато спільного і насамперед їх об'єднує загальна мета – ефективне обслуговування населення, допомога і захист громадян. У цій діяльності вони доповнюють один одного, використовуючи власні методи та засоби діяльності. Прикладом є Великобританія, де поліцейський, як правило, формально виступає як особа, що констатує факт порушення закону і застосовує заходи щодо його запобігання. При встановленні правопорушення поліцейський зазвичай вручає порушнику письмове повідомлення, що вміщує констатацію протиправної дії та розмір штрафу, який потрібно сплатити у банку. Якщо громадянин заперечує факт порушення або суму штрафу, то справа розглядається судовою інстанцією. Аналіз нормативно-правових актів, які стосуються діяльності поліції в європейських країнах дозволяє виділити еталони і стандарти, які стали нормами в ЄС.

9.2. Перспективи реформування правоохоронних органів в Україні

Європейські інтеграційні прагнення суспільства та держави на сучасному етапі розвитку української держави закономірно породжують нові вимоги до державно-правових та соціальних інститутів і явищ в Україні. Поряд з тим, реалії сьогодення підтверджують той факт, що держава ще не позбулась успадкованої авторитарної державо центричної моделі правоохоронних органів, яка була зорієнтована не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю.

Наразі необхідність реформи правоохоронної системи України визнається всіма зацікавленими сторонами: суспільством, політиками, правоохоронцями. Репресивна та корумпована система не відповідає потребам суспільства та не

користується його довірою. За даними соціологічних досліджень повною мірою довіряють міліції 2% громадян, рівень загальної довіри становить 25% – проти 69% тих, хто міліції не довіряє (За результатами опитування, здійсненого соціологічною службою Центру Разумкова 6-12 березня 2017 р. Опитано 2009 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%).

Слід визнати, що реформа правоохоронної системи є передумовою будь-яких інших реформ в Україні. Без належного захисту й дотримання прав і свобод усіх суб'єктів суспільного процесу неможлива розбудова правової держави та громадянського суспільства. Питання реформування правоохоронних органів України виникло не сьогодні, воно є складним і тому розраховане на довгострокове вирішення за участю як державних органів, так і громадських організацій.

З іншого боку, від тотальної корупції в правоохоронних органах, зловживання повноваженнями страждають не лише громадяни, але й самі правоохоронці (насамперед, низової і середньої ланок), позбавлені належного рівня забезпечення умов праці та соціального захисту. При цьому, працівники правоохоронних органів не відчують підтримки влади – як державної (64%), так і місцевої (55%), та підтримки з боку місцевих громад (57%), – що може свідчити про високий ступінь їх соціальної ізоляції (у наводяться результати опитування працівників міліції, здійсненого Харківським інститутом соціологічних досліджень на замовлення Центру Разумкова в рамках проекту «Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування. 2015 рік»).

У поєднанні ці показники свідчать про головну проблему як забезпечення правопорядку, так і стану та умов діяльності правоохоронних органів – їх взаємне відчуження із суспільством. Як зауважують експерти, ця проблема може бути розв'язана лише шляхом реформування нинішньої репресивної моделі правоохоронних органів у демократичну модель європейського зразка –

демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон'юнктурних політичних впливів.

Ця система має бути спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству та застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом.

У європейській (та загалом західній) літературі таку модель зазвичай називають орієнтованою на права людини або демілітаризованою сервісною службою, яка набуває легітимності, виконуючи радше правову, ніж політичну функцію. Актуальність реформи підтримують дві третини (66%) громадян країни. Питання реформи посідають пріоритетні місця у програмних документах парламентських політичних сил, Президента, Уряду. Слід зазначити, що в Україні вже було розроблено низку концепцій з питань реформування системи правоохоронних органів. Зокрема, йдеться про проект Концепції реформування системи правоохоронних органів України, який передбачав два основних етапи реформування правоохоронних органів: розмежування компетенції правоохоронних органів, усунення дублювання їх повноважень; зменшення штатної чисельності співробітників правоохоронних органів із одночасним підвищенням рівня їх матеріально-технічного забезпечення.

Цим проектом було запропоновано реформування наступної системи правоохоронних органів: Національна Служба безпеки України, Національна служба розслідувань України, Міністерство внутрішніх справ України (яке, у свою чергу, складатиметься з загальнодержавної, спеціальної, прикордонної поліції та міграційної служби), прокуратура України, Державна кримінально-виконавча служби України.

Слід зауважити, що окремі ідеї Концепції все ж таки були втілені в життя, а саме скорочено штатну чисельність працівників, ліквідовано окремі підрозділи в органах внутрішніх справ, внесено зміни у законодавчі акти.

Наступною була Концепція реформування кримінальної юстиції, яка передбачала гуманізацію кримінального законодавства, удосконалення кримінальних процесуальних норм, реорганізацію системи досудового розслідування, забезпечення ефективності кримінального судочинства, посилення захисту прав та інтересів потерпілих, гарантоване відшкодування завданої злочином шкоди, створення умов для гуманізації сфери виконання покарань.

Першим кроком на шляху реформування правоохоронної системи України за вимогами даної Концепції слід вважати Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів».

Основним завданням Концепції було створення науково обґрунтованої методологічної основи та напрямів реформування правоохоронних органів. Такими напрямами стали: гуманізація кримінального законодавства; удосконалення кримінальних процесуальних норм і суміжного законодавства у тому числі з урахуванням світового досвіду; перебудова організаційно-функціональної структури кримінальної юстиції; реформування процедури досудового розслідування; реорганізація системи органів досудового розслідування, функціональне відмежування їхньої діяльності від діяльності розвідувальних і контррозвідувальних органів; забезпечення ефективності кримінального судочинства; посилення захисту прав та інтересів потерпілих, гарантоване відшкодування завданої злочином шкоди; створення умов для гуманізації сфери виконання кримінальних покарань; розвиток інституту пробації та розширення застосування відновних процедур і примирення.

Наступним кроком до реалізації згаданої Концепції стало затвердження Кабінетом Міністрів України плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України. Однак, перешкодою на шляху реформування правоохоронних органів, стала відсутність і в Конституції України, і в законах про організацію і діяльність судових та правоохоронних

органів терміну «кримінальна юстиція України».

Не було розкрито його зміст і в Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженій Президентом України 8 квітня 2008 року. Щодо визначення терміна «кримінальна юстиція України» серед знаних учених-юристів немає одностайності. Зокрема, О. Святоцький ототожнює його з правоохоронними органами; С. Ківалов до кримінальної юстиції відносять лише органи правосуддя; О. Кальман та О. Чикін зазначають, що цим поняттям охоплено лише діяльність тих державних органів, які реалізують кримінально-процесуальні норми; а М. Корнієнко ядром кримінальної юстиції вважає Міністерство внутрішніх справ України. Окремі науковці, на думку П. Хамули вважають, що для того, щоб правильно визначити термін «кримінальна юстиція України», потрібно керуватися положеннями Конституції України, де використані поняття забезпечення оборони країни, національної безпеки, прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку, митної справи, боротьби зі злочинністю, які не ототожнюються. Кожне з цих понять передбачає окремі напрями правоохоронної діяльності, які повинні виконуватись різними державними й правоохоронними органами, наділеними відповідними функціями та компетенцією.

Зазначені вище, а також органи охорони державного кордону, органи виконання покарань, органи державної фіскальної інспекції, державної фінансової інспекції, органи рибоохорони, органи державної лісової охорони та інші державні правоохоронні органи України забезпечують охорону права тільки від чітко визначених для кожного з них правопорушень і діють лише в межах передбачених законом повноважень. І хоча в повному обсязі передбачені заходи не були втілені в життя, значний обсяг запланованого у даному напрямі виконано.

Розроблено та введено в дію новий Кримінальний процесуальний кодекс України, разом з яким запрацювали нові, до цього часу невідомі у вітчизняній правоохоронній системі інституції – відновне правосуддя, слідчі судді, заходи процесуального примусу, процесуальне керівництво прокурора та інші.

Також, розроблено та введено в дію закони України «Про безоплатну правову допомогу», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру» та інші.

Як зазначає П. Хамула, в складі Конституційної Асамблеї діяла комісія з питань правоохоронних органів, яка в першу чергу звернула увагу на поняття «правоохоронного органу», його функціонального призначення та в подальшому визначення чіткого переліку органів, які можливо віднести до правоохоронних. Суть окресленої проблеми полягає в тому, що більшість державних органів в більшій чи меншій мірі реалізують правоохоронну функцію держави, разом з тим відносити їх до правоохоронних щонайменше не логічно. Згідно критеріїв, визначених законодавцем, на даний час до правоохоронних можливо віднести близько 80-ти адміністративних органів.

Одним з проблемних моментів у формуванні та функціонуванні органів охорони правопорядку є результат широкого тлумачення правоохоронної функції шляхом віднесення до правоохоронних органів різних за статусом та функціональним призначенням органів. Наприклад, включення судових органів до системи правоохоронних як на доктринальному, так і на законодавчому рівні заважає повною мірою визначити роль та місце судової влади у правовій системі.

Вчені М. Козюбра, В. Тацій неодноразово наголошували на помилковості та хибності такого підходу. Як вихід, пропонувалося відмовитись від використання поняття правоохоронні органи у законодавстві, залишивши такий термін лише в цілях наукових досліджень. Окрім того, слушною стала пропозиція розподілити правоохоронні органи на окремі групи залежно від обсягу виконання ними правоохоронних функцій, а саме на органи правопорядку, контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади та органи охорони Конституції та державного контролю. При цьому особливого значення в цьому контексті набуло реформування органів охорони правопорядку, оскільки саме їх діяльність безпосередньо пов'язана із обмеженням конституційних прав людини, втручанням до сфери її приватності,

застосуванням заходів примусу.

Конституювання окремих положень загального характеру, що мають засадниче значення для діяльності всіх цих органів, обмежує державу в можливості втручання до сфери прав людини і тим самим захищає людину від зловживання владою з боку органів державної влади.

До органів охорони правопорядку П. Хамула пропонує віднести ті, для яких правоохоронна функція є основною і вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку; такі органи в силу виконання своїх обов'язків вправі застосовувати примус та для цього у їх складі діють озброєні формування. За такими ознаками до вказаної групи пропонується віднести органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи військової служби правопорядку, органи митної служби, податкової служби, пенітенціарної служби, прикордонної служби, управління державної охорони.

Контрольними (юрисдикційними) органами виконавчої влади справедливо було названо ті, для яких правоохоронна функція не є основною, а реалізовується як наслідок здійснення контролю за додержанням законодавства у визначеній сфері державного управління. Зокрема, це органи державної фінансової інспекції, рибоохорони, лісової охорони та інші.

Остання група – органи охорони Конституції та державного контролю. Сьогодні у ключових суб'єктів реформування (Парламент, Президент, Кабінет Міністрів, МВС (та його окремі структури: Національна поліція, ДСНС, ЛПС, ДМС, Національна гвардія, ДНДЕКЦ, учбові заклади), прокуратура, громадські організації, представництва міжнародних організацій в Україні) існує певний консенсус стосовно універсальних європейських принципів реформування правоохоронних органів: демілітаризація, деполітизація, децентралізація, запровадження принципів верховенство права, підзвітності і прозорості, професійності, співпраці з суспільством. Майже всі вони одностайні в розумінні необхідності структурної оптимізації ОВС, чіткого розподілу функцій і повноважень, створення Національної поліції – процес, який вже

розпочато, забезпечення належних умов праці та посилення рівня соціального захисту персоналу Для України, яка обрала курс на євроінтеграцію, дуже важливо вивчати та користуватися позитивним досвідом реформування правоохоронних органів у державах Заходу.

Реформаторські закони у сфері поліцейської діяльності були прийняті в Бельгії (1992 р. та 1998 р.), Нідерландах (1993 р.), Великій Британії (1996 р.), Австрії (2002 р.), Португалії (2007 р. та 2009 р.). Ці закони відбивали суспільно-політичні зміни останніх десятиліть і прогрес у демократизації суспільств.

Значну роль відіграли розробка і прийняття міжнародних стандартів діяльності правоохоронних органів, зокрема Кодексу ООН поведінки службовців органів правопорядку (1979 р.), Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 «Декларація про поліцію» (1979 р.), Основоположних принципів ООН застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку (1990 р.), Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи (2001 р.), додатком до якої є Європейський кодекс поліцейської етики. Не менш важливим для України є вивчення досвіду (як позитивного, так і негативного) країн, що під час реформ перебували в подібних умовах.

Однією з таких країн може бути Боснія і Герцеговина, оскільки: по-перше, реформування поліцейських сил там було також обтяжене збройним конфліктом; по-друге, процес реформування поліції в Боснії і Герцеговині відбувався під жорстким контролем і тиском та за активної участі міжнародних сил з підтримання миру, зокрема ОБСЄ та Місії ООН, яку в січні 2003р. змінила Поліцейська Місія ЄС. Таке акумулювання міжнародних зусиль і досвіду дозволило розробити правове забезпечення реформування правоохоронних органів з максимальним урахуванням міжнародних стандартів і найкращих практик у цій сфері. Це стало важливим чинником трансформації поліції у децентралізовані, професійні та демократичні структури.

Сьогодні в центрі уваги суспільства – реформа поліції. Під поліцією розуміється система державних публічних професійних служб та органів, створених відповідно до закону, покликаних забезпечувати охорону

громадського порядку та боротьбу зі злочинністю (Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 (1979) «Декларація про поліцію»; Європейський кодекс поліцейської етики, ухвалений Рекомендацією Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи Rec (2001)10.

Зміна назви як частина процесу демілітаризації правоохоронних органів – це не формальність, а необхідна складова нової філософії організації, підготовки, навчання та функціонування правоохоронної системи. Зокрема, поліцейські мають бути публічними службовцями, а не військовослужбовцями, а сама поліція – «службою, яка надає суспільству й окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку».

Одних із базових принципів реформи – децентралізація правоохоронних органів, яка охоплює такі тісно взаємопов'язані аспекти, як підпорядкування, організація, підзвітність, розподіл повноважень, і безпосередньо стосується такого елемента реформи МВС України, як створення муніципальної поліції.

Питання підпорядкування стосується визначення раціональної схеми формування рішень, проходження управлінських впливів і реалізується насамперед шляхом передачі прав на прийняття рішень на нижчі структурні рівні управління. Централізована структура поліції обмежує можливості керівників вносити необхідні зміни й реагувати на потреби свого підрозділу, його особового складу та місцевих громадян. Загалом, у демократичному суспільстві працівники поліції мають делеговане (в межах законодавства і рішень (інструкцій) місцевих органів влади) право приймати та реалізовувати рішення, що відбивають місцеві умови та їх професійну думку.

Один з найбільш широко описуваних аспектів дій поліції в державах західної демократії – здатність офіцера поліції використовувати свободу прийняття рішень у своїй роботі. Без свободи прийняття рішень практично неможливо створити муніципальну поліцію.

Організаційний аспект децентралізації стосується створення місцевих поліцейських структур. Такі структури, що можуть створюватися на

регіональному та на муніципальному рівнях, мають відповідати місцевим ресурсним можливостям, що багато в чому визначаються міжбюджетними відносинами центру, регіонів і громад. Муніципальна поліція покликана більш своєчасно, адекватно і гнучко, ніж національна, реагувати на місцеві проблеми. Але в багатьох країнах деякі громади вважають за краще не мати власної поліції, задовольняючи потреби в забезпеченні правопорядку силами підрозділів національної або регіональної поліції.

Підзвітність поліції є не лише аспектом децентралізації, але й невід'ємною складовою демократичного контролю. З точки зору децентралізації, вона виражається у значному зменшенні чи ліквідації контролюючих функцій з боку центрального апарату і в передачі їх місцевим громадам та органам самоврядування. Важливу роль при цьому має відігравати залучення громадськості та місцевих органів влади до процедури конкурсного відбору та призначення на керівні посади не лише в органах муніципальної поліції, але й в територіальних підрозділах національної поліції. З точки зору демократичного контролю, створення муніципальної поліції, підзвітної громадам, наближує цей контроль безпосередньо до поліцейської служби та, на додаток до парламентського та судового контролю, реально посилює роль громадськості.

Важливими елементами реформування та децентралізації поліції є позбавлення її адміністративних функцій, що не стосуються безпосередньо боротьби зі злочинністю та забезпечення законності і правопорядку, та передача ряду повноважень з центрального на нижчі рівні. В західноєвропейських країнах перерозподіл повноважень під час реформ відбувався переважно лише там, де місцеві громади висловлювали невдоволення роботою територіальних органів національної поліції, добровільно погоджувалися утримувати власні поліцейські сили та мали для цього потрібні ресурсні можливості.

Причому цей процес відбувався в тісному зв'язку з політичними та економічними умовами розвитку країн, а чинник стабільності при цьому був визначальним. Розмежування повноважень національної і місцевої поліції

здійснюється в законодавчому порядку (наприклад, у Великій Британії і Франції – в національному законодавстві, у США – в законах штатів). При цьому муніципальна поліція, маючи власну правову базу, зобов'язана у своїй діяльності керуватися законами країни та рішеннями національного уряду. Одночасно органам поліції на місцях надаються широкі повноваження і самостійність у здійсненні заходів з охорони громадського порядку і профілактики правопорушень.

Повноваження в боротьбі зі злочинністю, як правило, залишаються переважно на національному рівні. Ще один принцип, який має бути покладено в основу діяльності правоохоронних органів в Україні в результаті реформ, що тривають, – деполітизація.

Події 2013-2014 років в Україні показали надзвичайну важливість деполітизації правоохоронних органів як складової процесу їх демократичного реформування. Їх головним функціональним обов'язком має стати не захист політичного режиму та уряду, а реальне служіння громадянському суспільству та забезпечення громадської безпеки на основі визначених законом повноважень. Домогтися цього можна лише за умови радикального реформування та законодавчого затвердження демократичних відносин між політичними складовими державної влади і професійними правоохоронними органами.

Зокрема, потребує негайного зламу персоніфікована, побудована на особистих зв'язках, а не правилах, система влади. Квотний принцип політичного розподілу посад як в уряді, так і в нижчих ланках системи виконавчої влади, в т.ч. у правоохоронних органах, підриває засади стабільного та ефективного функціонування державних структур, робить усю країну заручником волі політичних еліт. Подібний негативний ефект мають посадові призначення за принципом політичної або персональної лояльності, так само, як і поширений в Україні політичний та організаційний непотизм. Саме тому вкрай необхідно, по-перше, мінімізувати можливості здійснення політичного впливу на правоохоронні органи та законодавчо врегулювати чіткий розподіл

повноважень між відповідним міністром і його кабінетом як політичної складової, з одного боку, та правоохоронними органами у складі цього міністерства як професійної складової – з іншого.

Міністр, як політична особа, та його кабінет мають бути позбавлені повноважень оперативного управління поліцією. Вони повинні відповідати за стратегічне планування і правовий розвиток правоохоронних органів, забезпечення їх ефективного функціонування.

Контрольні питання

1. Основні напрями правоохоронної діяльності в країнах ЄС.
2. Концепція реформування системи правоохоронних органів України.
3. Децентралізація правоохоронних функцій держави. Органи місцевого самоврядування в системі правоохоронної діяльності.
4. Які передумови реформування правоохоронної системи України?
5. Яку модель організаційної структури поліції обрано для реформування Національної поліції в Україні?
6. Які основні завдання прокурора у сфері кримінально-процесуальної діяльності?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. Регламент (ЄС) № 513/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16.04.2014, що запроваджує, як частину Фонду внутрішньої безпеки, інструмент фінансової підтримки для поліцейської співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю та антикризового управління, а також скасовує Рішення Ради 2007/125/ЮВС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/>.
3. Регламент (ЄС) № 514/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16.04.2014, що встановлює загальні положення про Фонд з питань притулку, міграції та інтеграції та про інструмент фінансової підтримки для поліцейської співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю та антикризового управління. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/>.
4. Декларация о полиции: Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 08.05.1979. // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М. : СПАРК, 1998. – С. 77–81.
5. Европейский кодекс полицейской этики. Рекомендация (2001) 10. Принят Комитетом министров Совета Европы 2001 г. – Страсбург: Генеральный директорат. – Юридические вопросы, 2002. – 59 с.
6. Європейські інституції та права людини в Європі : Резолюція 2041 (2015) від 6.03.2015 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=73456>.
7. Захист свідків як незамінний інструмент у боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом у Європі: Резолюція 2038 (2015) від 30.01.2015 / [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=73456>

8. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку ООН 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/ebook/PS_05__4_2.pdf.

9. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання: Указ Президії ВР УРСР від 26.01.1987 № 3484–XI // Відомості Верховної Ради УРСР, 1989. – № 13. – Ст. 108.

10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. – К. : Вид-во: Право, 1995. – 17 с.

Додаткова література

1. Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Андрій Іванович Білас. – Львів, Нац. ун-т ім. «Львівська політехніка», 2016. – 238 с.

2. Горбач Д.О. Досвід організації діяльності військових формувань держави з правоохоронними функціями та можливості їх використання в Україні / Д.О. Горбач // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2014. – № 4. – С. 25–34.

3. Каркач П. Координація діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу / П. Каркач // Історико-правовий часопис, 2013. – № 1. – С. 127–134.

4. Карпюк Г. Практика реформ: країни соцтабору. Реформи по-європейськи. Практика реформ: від форми до змісту / Г. Карпюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.imzak.org.ua/articles/article/id/4597

5. Машугина Е.В. Реформирование полицейских органов Эстонской Республики / Е.В. Машугина // Административное право и процесс, 2013. – № 12. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.center-bereg.ru/m125.html>.

6. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом : составлено старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. – Вена, 2008. – 81 с.

7. Організація діяльності поліції зарубіжних країн : навч. посіб. / С.Г. Братель, І.О. Луговий, Г.Б. Кузьмініх та ін. ; за ред. В.В. Чернея. – К. : КНТ, 2015. – 572 с.

8. Основні напрями реформування органів внутрішніх справ України в контексті досвіду зарубіжних країн та європейських стандартів діяльності поліції: аналітичний огляд / С.Д. Гусарєв, Т.А. Авакян, С.С. Чернявський та ін. – К. : НАВС, 2015. – 168 с.

9. Степанова О.Г. Пріоритети правоохоронної діяльності держави як члена ЄС (теоретико-правовий аспект) / О.Г. Степанова // Вісник Харк. нац. ун-ту. ім. В.Н. Каразіна. Серія : Право, 2014. – Вип. 17. – С. 247–249.

10. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павло Іванович Хамула. – Харків, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. – 238 с.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Ковалів Мирослав Володимирович,
кандидат юридичних наук, професор

Єсімов Сергій Сергійович,
кандидат юридичних наук, доцент

Лозинський Юрій Романович,
кандидат юридичних наук

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Навчальний посібник

Видано в авторській редакції

Комп'ютерний набір і верстка – Лозинський Ю.Р.

Підписано до друку _____ 2018 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. ____
Тираж 100 прим. Зам. № 28-14.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.