

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ

Ю.О. Загуменна

**ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК
СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ
ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

Монографія
*За загальною редакцією
доктора юридичних наук,
професора, академіка НАПрН О. М. Бандурки*

Харків

2012

ББК 67.401.213 (4 УКР)
УДК 351.743 (477)
К 56

*Затверджено Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ,
31.08.2012р., протокол № 7*

Рецензенти:

- С. М. Гусаров**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заслужений юрист України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, генерал-полковник міліції;
- М. М. Тищенко**, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, декан факультету підготовки кадрів для системи Пенсійного фонду України Національного університету «Юридична академія Імені Ярослава Мудрого»;
- Є. М. Попович**, доктор юридичних наук, доцент, державний радник юстиції 3 класу, прокурор м. Харкова;

Загуменна Ю.О.

Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: монографія / Юлія Олександрівна Загуменна; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М. – Харків, 2012.

У монографії розкривається поняття функції як виду і напрямку спеціальної виконавчої діяльності. Розглядаються суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави в Україні. Визначається місце та роль органів внутрішніх справ України в механізмі реалізації правоохоронної функції держави. Особливу увагу приділено дослідженню правоохоронної функції держави в системі захисту прав і свобод людини і громадянина. Сформульовано поняття та особливості забезпечення законності під час реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України. Надано пропозиції та рекомендації щодо шляхів удосконалення реалізації правоохоронної функції держави.

Для науковців, викладачів, курсантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю, для працівників правоохоронних органів України, всіх, хто цікавиться сучасними проблемами правоохоронної діяльності.

**ББК 67.401.213 (4 УКР)
УДК 351.743 (477)
К 56**

ЗМІСТ

ВСТУП	
РОЗДІЛ 1	
ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	
1.1. Функція як вид і напрям спеціальної державної виконавчої діяльності.....	
1.2. Загальна характеристика правоохоронної функції держави: поняття, зміст, система суб'єктів.....	
1.3. Класифікація підвидів правоохоронної функції держави та їх адміністративно-правове регулювання.....	
Висновки до розділу 1.....	
РОЗДІЛ 2	
РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ	
2.1. Компетенція і повноваження органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.....	
2.2. Форми реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ.....	
2.3. Принципи діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави.....	
2.4. Методи реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ.....	
Висновки до розділу 2.....	
РОЗДІЛ 3	
ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ	
3.1. Захист прав і свобод людини як головне завдання в діяльності органів внутрішніх справ.....	
3.2. Забезпечення законності у реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ.....	
3.3. Шляхи вдосконалення реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України.....	
Висновки до розділу 3.....	
ВИСНОВКИ	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Демократизація суспільних відносин, сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, вдосконалення законодавства у напрямку посилення захисту прав і свобод громадянина вимагають чіткого визначення механізму реалізації правоохоронної функції держави на сучасному етапі.

Конституцією України встановлено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а також захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її державної, економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави. Належна реалізація цих функцій є основою для подальшої розбудови України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави. І невід'ємною складовою державного механізму забезпечення реалізації цих функцій є діяльність правоохоронних органів, функціонування яких повинно відповідати тим соціальним, економічним, політичним і правовим умовам, які існують у суспільстві та державі.

Послаблення правоохоронної функції призводить до швидкого зростання рівня злочинності у суспільстві, а також до зниження рівня правової культури, збільшення кількості конфліктів між громадянами, передусім у громадських місцях.

Органи внутрішніх справ України посідають ключове місце в механізмі реалізації правоохоронної функції держави. Стабільне й ефективне їх функціонування виступає необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності й правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності органів внутрішніх справ значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів і сталість суспільного розвитку. Тому дослідження реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України на сучасному етапі, а також визначення шляхів її вдосконалення є актуальним завданням юридичної науки.

Слід зазначити, що загальні проблеми становлення, розвитку та функціонування правоохоронних органів України у цілому й органів внутрішніх справ зокрема широко досліджувались такими вітчизняними вченими, як В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, І. В. Арістова, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. Л. Бородін, С. М. Гусаров, В. С. Журавський, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, В. В. Ковальська, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, К. Б. Левченко, Н. П. Матюхіна, О. В. Негодченко, Н. М. Оніщенко, В. П. Петков, С. В. Петков, Є. М. Повович, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявська, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та ін. Незважаючи на велику кількість досліджень, присвячених різним аспектам зазначеної проблеми, багато її питань дотепер залишаються дискусійними. Це стосується, насамперед, розуміння сутності та призначення органів внутрішніх справ у системі правоохоронних органів України; визначення їх оптимальної структури, функцій, завдань і повноважень; з'ясування форм, напрямків та особливостей взаємодії і координації між ними, а також з іншими правоохоронними органами, у тому числі й міжнародними. Залишаються невирішеними питання правового, кадрового, інформаційного та економічного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що:

– у науково-дослідній сфері монографія може бути основою для подальшої розробки проблем правоохоронної діяльності, визначення напрямків забезпечення законності, правопорядку та захисту прав і свобод людини у реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України;

– у галузі правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в монографії, можуть бути використані для підготовки і уточнення низки чинних законодавчих та підзаконних актів, розробки проектів законодавчих та підзаконних актів, що сприятиме удосконаленню механізму реалізації правоохоронної функції держави. Зокрема, у монографії

надано пропозиції щодо реформування правоохоронних органів України;

– у правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити механізм реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України;

– у навчально-методичній діяльності – матеріали монографії доцільно використовувати під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін: «Теорія держави та права», «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України», «Забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ України», підготовки курсу лекцій, навчальних програм і планів;

– у правозахисній діяльності – під час розгляду звернень юридичних і фізичних осіб стосовно порушень їх прав та інтересів;

– у правовиховній сфері – положення і висновки монографії може бути використано в роботі щодо підвищення рівня правової культури населення та працівників органів внутрішніх справ.

Запропоноване читачам монографічне дослідження присвячене проблемам реалізації правоохоронної функції держави, особливу увагу приділено дослідженню реалізації правоохоронної функції органами внутрішніх справ України.

Монографія розрахована на студентів, курсантів, слухачів навчальних закладів юридичного профілю, викладачів, ад'юнктів, аспірантів. Вона буде корисною і цікавою для тих, хто цікавиться правоохоронною та правозахисною проблематикою.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

1.1. Функція як вид і напрям спеціальної державної виконавчої діяльності

Серед різноманітних прямих та зворотних зв'язків держави з людиною, територіальною громадою, трудовими колективами, етнонаціональними спільнотами або суспільством у цілому особливе значення для державної влади має той її бік, який характеризує діяльність держави. Своє найбільш узагальнене вираження це дістає у функціях держави, тобто в провідних напрямках та видах її діяльності щодо вирішення певних завдань, які постають перед суспільством та державою¹.

Важливим чинником успішного просування шляхом глибинних демократичних перетворень є розширення соціальної бази діяльності держави, делегування окремих функцій держави інститутам громадянського суспільства та органам місцевого самоврядування. Зазначений підхід до реалізації завдань і функцій держави вимагає перегляду організаційної побудови системи державних органів, дослідження провідних напрямків взаємодії механізму держави з недержавними об'єднаннями громадян, які спільно створять надійну систему з метою задоволення різнобічних потреб та інтересів людини і громадянина, добробуту українського суспільства.

Держава завдяки її властивостям матеріалізує та опосередковує публічну владу – одну з найголовніших, життєво важливих функцій державно організованого суспільного організму, здатного задовольнити різні

¹ Лощикін О. М. Економічна функція сучасної держави. Теоретико-правові аспекти : монографія / О. М. Лощикін. – К. : ТОВ «Видавництво "Юридична думка"», 2008. – 368 с.

потреби суспільства, що дозволяє досліджувати питання соціальної цінності держави шляхом аналізу її функцій.

Дослідження функцій держави має надзвичайну важливість для юридичної науки. Функціональна характеристика дозволяє вивчити державу конкретного типу, виду, форми, а також державність конкретного народу. Напрямки та види діяльності держави, постановка і вирішення завдань, що стоять перед нею, визначення цілей і шляхів їх досягнення є вирішальними у розкритті цінності держави. Саме за допомогою аналізу функцій можна з досить високою точністю визначити характер діяльності держави, правильність вибору нею на сучасному етапі розвитку пріоритетів, рівня її організованості та ефективності.

Наукова проблематика визначення функцій сучасної української держави, зокрема їх змісту, форм і методів реалізації, була сформульована в новій інтерпретації разом із проголошенням Україною державного суверенітету, а пізніше - у зв'язку з прийняттям Конституції України. Саме конституційне закріплення української держави як незалежної, демократичної, соціальної та правової має вирішальний вплив на характер діяльності державних органів, постановку нових завдань, виникнення нових функцій та наповненість оновленим змістом тих, що вже існують.

Складні процеси, що відбуваються в Україні та пов'язані з антикризовими заходами, вимагають серйозної структурної модернізації в різних сферах суспільного життя, активізації діяльності органів виконавчої влади в управлінні соціальними процесами. Тому особливого значення набувають дослідження співвідношення функцій держави та функцій органів виконавчої влади, визначення функції як виду та напрямку виконавчої діяльності.

Для того щоб розкрити механізм реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України, доцільно дослідити функції сучасної держави та функції виконавчої влади, визначити місце виконавчої діяльності у системі органів державної влади.

Розглядаючи походження досліджуваного поняття, слід зазначити, що сам термін «функція» вперше був введений у другій половині XVII ст. Г. В. Лейбніцем¹. Спочатку це поняття використовувалось переважно у технічних науках, у сфері суспільних наук воно не вживалося до початку XIX ст. Однак це зовсім не означає, що функціональний підхід не застосовувався мислителями на більш ранніх стадіях соціально-політичного розвитку. Лексема «функція» (від лат. *functio* – виконання, звершення) розглядається у буквальному, визначальному трактуванні – як здійснення або як певна діяльність чи призначення, роль або у філософському розумінні як «відношення двох об'єктів, в якому зміні одного відповідає зміна іншого» чи «зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта у цій системі відносин»².

У загальній теорії держави і права, та в галузевих юридичних науках (незалежно від того, належать вони до галузей публічного чи приватного права) питання про механізм і функції держави є одним із найважливіших. Це зумовлено насамперед тим, що у функціях проявляється сутність держави, її соціальне призначення. Тому пізнання функцій – передумова пізнання головного і визначального у державі, виявлення її соціального значення, того, чим вона є як така, на відміну від інших соціальних явищ, тобто її сутності. Функції визначають структуру держави, тобто способи й закономірності організації елементів держави як складної системи³.

Стосовно різночитання поняття «функція держави» А. Б. Венгеров зауважує, що це властиво юридичній мові – вона запозичує поняття з інших наукових галузей і наповнює їх своїм значенням, іноді зрозумілим тільки посвяченим, спеціально навченим особам, насамперед юристам. До того ж,

¹ Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Большая Росс. Энциклопедия ; СПб. : Норинт, 1997. – 1456 с.

² Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – Изд. 7-е, перераб. и доп. – М. : Республика, 2001. – 719 с.

³ Загуменна Ю. О. Правові форми реалізації функцій держави / Ю. О. Загуменна // Правове життя сучасної України : тези доповідей Міжнар. наук. конф. профес.-виклад. і аспірант. складу (Одеса, 5–6 червня 2009 р.). – О. : Одес. нац. юрид. академія, 2009. – С. 253–255.

значенням, яке іноді втрачає зв'язок із первісним. Такою є ситуація із поняттям «функція»: коли воно включається до юридичного понятійного апарату, відбувається саме такий процес¹.

Як справедливо зауважує М. І. Байтін, «... наукове пізнання держави будь-якого історичного типу обов'язково передбачає розгляд її функцій, які являють собою важливі якісні характеристики та орієнтири не тільки власне держави як особливої організації публічної влади, але й суспільства загалом»². У теорії держави та права функція держави означає напрям діяльності певного політико-правового інституту, зміст діяльності держави. Саме у такому розумінні попередньо передбачається розглядати функції держави.

В юридичній літературі серед учених немає єдності у поглядах на вчення про «функції держави». Найбільш поширеним серед учених є погляд на функції держави як на такі напрями її діяльності, в яких виражається сутність і соціальне призначення, цілі й завдання держави з управління суспільством у властивих їй формах і методах. У праці «Теорія функцій соціалістичної держави» Н. В. Черноголовкін вказує наступне: «Відомо, що окремі визначення функцій держави мають свої особливості та відмінності в окремих деталях. Але вони збігаються в головному – у розумінні функцій держави як провідних напрямів у змісті її діяльності, що визначається завданнями, які виражають класову сутність, провідні напрями (і боки) діяльності держави щодо вирішення історичних завдань, поставлених перед нею на головних етапах її розвитку»³.

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права : [учебник для юрид. вузов] / А. Б. Венгеров. – [3-е изд.]. – М., 2000. – 372 с.

² Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 301 с.

³ Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.

Протягом тривалого часу вчені-юристи інколи ототожнювали поняття «функція держави», «діяльність держави»¹, «соціальне призначення держави»² тощо. Але поняття «функція держави», вважає Л. І. Загайнов, має право на існування лише в тому випадку, якщо матиме тільки йому властивий зміст. Тому, розкриваючи поняття «функція держави», потрібно відокремити цю категорію від суміжних понять і категорій.

Розглянемо основні, найбільш поширені погляди вчених на поняття «функція держави».

Окремі автори ототожнюють поняття «напрями діяльності держави» і саму діяльність. Наприклад, Л. І. Каск у праці «Функції і структура держави» зазначав, що «... відмінність між функціями держави та її діяльністю у кращому разі може бути лише кількісною: функції - це хоч і провідні (головні) напрями, але все ж таки лише напрями діяльності держави. А якщо це так, то немає потреби вводити у науковий обіг новий термін, який не має якісного змісту». Він вважає, що якщо «функція держави» - тільки напрям діяльності держави, то може йтися лише про збереження чи зміну цих напрямів, але не про розвиток функцій держави. А тому, за такого підходу, «... більш правильно розглядати функції держави як елементи змісту її багатогранної діяльності»³.

Слід зазначити, що навіть коли до змісту поняття «функція держави» входить її розуміння як провідного напрямку діяльності держави, усе ж таки

¹ Денисов А. И. Советское государство. Возникновение, развитие и сущность / А. И. Денисов. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1967. – 424 с.; Венгеров А. Б. Теория государства и права : [учебник для юрид. вузов] / А. Б. Венгеров. – [3-е изд.]. – М., 2000. – С.11.

² Волченков А. Г. Роль культурно-воспитательной деятельности советского государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. Г. Волченков. – М., 1968. – 17 с.

³ Цивалидзе Д. Ю. Развитие экономических функций социалистического государства в современных условиях : автореф. дисс. ... д-ра экон. наук / Д. Ю. Цивалидзе. – М., 1971. – 14 с.

досліджуване поняття не втрачає самостійного значення, воно зближується із поняттям «діяльність держави», але не ототожнюється з ним¹.

Ототожнення «функції» та «напрямку діяльності» стосовно держави не можна вважати достатнім ось з яких міркувань:

– по-перше, розглядаючи поняття «функція держави» лише як на напрями її діяльності, втрачається можливість розглядати їх здійснення, тому що не можна здійснювати «напрями діяльності». Можна здійснювати лише діяльність у межах певних напрямів;

– по-друге, за такого розуміння функцій держави не можна розглядати їх реалізацію чи не реалізацію ще й тому, що йдеться про напрями вже здійснюваної діяльності. Тому доведеться погодитись із наступним твердженням: якщо держава не здійснює діяльність у рамках певного напрямку, який є об'єктивно необхідним, виражає її сутність і соціальне призначення, то немає і відповідної функції держави. Тобто, немає діяльності - немає і напрямку діяльності;

– по-третє, не будь-який напрям діяльності держави може бути її функцією.

Незважаючи на розмаїття існуючих точок зору на визначення поняття «функція держави», більшість правників вважає, що у функціях держави виражається її сутність і соціальне призначення, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві, а також її цілі та завдання.

Радянські дослідники безпосередньо пов'язували сутність поняття функції із класовою сутністю держави (буржуазної, пролетарської, «загальнонародної» держави). Так, А. Г. Волченков наводить таке визначення функції держави: «Під функцією держави необхідно розуміти головний напрям її діяльності, що визначається її класовою сутністю, соціальним призначенням і основними завданнями на певних етапах її

¹ Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.

розвитку»¹. В. Ф. Погорілко визначає функції радянської соціалістичної загальнонародної держави так: «це об'єктивно необхідні, основні, найбільш загальні й постійні напрями її діяльності, спрямовані на вирішення завдань комуністичного будівництва і досягнення вищої мети радянського суспільства і держави - розбудови безкласового комуністичного суспільства»².

Як вважає Л. Морозова, функції держави можна визначити як головні соціально значущі напрями її діяльності щодо управління суспільством, включно з механізмом державного впливу на розвиток суспільних процесів³. У процесі функціонування держава цілеспрямовано впливає на різні сфери життя, суспільні процеси і зв'язки⁴. Залежно від історичних періодів функції держави можуть змінюватись, виходити на перший план або протягом певного періоду не використовуватись. Як указує Е. В.Талапіна, функції держави є численними й класифікувати їх можна за різними підставами⁵. Головним критерієм розмежування функцій держави є форми діяльності держави, засновані на принципі поділу влади. Відповідно до цього функції поділяються на законодавчу, управлінську та судову, що відображає механізм реалізації державної влади.

Функції держави - провідні напрямки і види діяльності держави, які обумовлюються її завданнями і цілями і характеризують її сутність. Функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів, які є частиною апарату держави і знаходять своє відображення в компетенції, у

¹ Волченков А. Г. Роль культурно-воспитательной деятельности советского государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. Г. Волченков. – М., 1968. – 17 с.

² Погорилко В. Ф. Функции советского общенародного государства / В. Ф. Погорилко. – К. : Знання, 1986. – 284 с.

³ Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.

⁴ Теория государства и права : [учебник] / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юрист, 2005. – 592 с.

⁵ Талапина Э. В. Вопросы правового регулирования экономической функции государства / Э. Талапина // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 73–79.

предметі відання, в правах та обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними»¹.

О. О. Бандурка визначає, що «функція держави - це обумовлена сутністю держави її здатність до діяльності у визначеному напрямку, реалізована при відповідних умовах з метою рішення завдань, що стоять перед нею»².

Функції держави можна класифікувати за різними критеріями:

а) за способами її діяльності: законодавча, виконавча (управлінська), правоохоронна, інформаційна функція;

б) за сферами державної діяльності: внутрішні і зовнішні; внутрішні сфери - це політична, економічна, захисту всіх форм власності, оподаткування, охорони прав і свобод людини, фінансового контролю, забезпечення законності і правопорядку; зовнішні - військова (оборонна), забезпечення миру і підтримки світового устрою, зовнішньоекономічна діяльність, співробітництво з іншими країнами, інтеграція у світове співтовариство, участь у діяльності міжнародних та регіональних міждержавних організацій, екологічне співтовариство³.

Дослідження функцій держави, її сутності та змісту безпосередньо залежить від мети, поставленої перед державою та завдань, які є найбільш актуальними для неї на певному історичному етапі розвитку суспільства.

Мета і завдання держави відрізняються від її функцій тим, що вони за походженням мають переважно суб'єктивний характер, тобто визначаються внаслідок свідомої діяльності наділеної владою частини суспільства, а функції держави складаються об'єктивно, хоч і розвиваються та вдосконалюються внаслідок свідомого впливу на них.

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 74.

² Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : монографія / О. О. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 506 с.

³ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 51–55.

Функції і завдання держави - явища тісно взаємопов'язані, але не рівнозначні. Функції держави не можна протиставляти завданням держави і не можна ототожнювати з ними. Завдання держави – це вузлові напрями діяльності держави щодо здійснення конкретних функцій держави. Завдання за змістом, як правило, є вужчими напрямками діяльності держави, ніж функції. У рамках здійснення окремих функцій вирішуються різні завдання.

В юридичній літературі існує кілька підходів до розуміння співвідношення функцій і завдань держави, за якими завдання: 1) зумовлюють саме існування функцій держави; 2) визначають їх зміст; 3) впливають на форми і методи їх реалізації¹.

Прихильники першого підходу зазначають, що завдання держави мають визначальне значення щодо її функцій і є їх найближчою безпосередньою передумовою. У них концентрується і відображається вплив економіки та політики на розвиток функцій держави. Водночас функції держави є засобом виконання її завдань. Завдання держави втілюються в життя за допомогою здійснення функцій. Поза функціями держави її завдання залишаються не вирішеними.

Другий підхід до вирішення проблеми взаємозв'язку завдань і функцій держави полягає в тому, що не лише нові завдання зумовлюють появу нових функцій, а й самі ці функції поряд з їх реалізацією у нових умовах можуть сприяти появі нових завдань. Тобто, завдання і функції взаємозумовлюють і взаємодоповнюють одне одного. З цього можна зробити висновок, що окремі завдання держави нерівнозначні між собою, так само як існує різний вплив завдань і функцій одних на одні.

Прихильники третьої думки вважають, що держава на кожному етапі вирішує не одне, а кілька завдань, органічно пов'язаних між собою. Цим завданням відповідають окремі сукупності чи система функцій держави, теж взаємопов'язаних між собою. До того ж, кожна головна функція держави

¹ Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.

переважно пов'язується з окремим завданням чи групою завдань. Отже, кожна головна функція має своє завдання чи групу завдань. Так, функція захисту прав і свобод людини спрямована на вирішення соціальних завдань («соціальна функція»), захист культурних прав («функція сприяння розвитку культури і виховання»).

Кожна головна функція держави забезпечує вирішення окремих завдань держави, а всі головні функції держави разом забезпечують вирішення всіх головних завдань, поставлених перед державою. У цьому проявляється поглиблена інтеграція завдань і функцій держави, самих функцій між собою, що відображає ті процеси, які сьогодні відбуваються в нашій країні й на міжнародній арені.

Функції держави не можна змішувати не тільки із завданнями чи метою, а й із компетенцією. Компетенція (повноваження) - вираження юридичної форми діяльності держави. Вона являє собою сукупність прав та обов'язків у галузі суспільної діяльності, які свідомо й добровільно беруть на себе держава, її органи та організації. Компетенцією є сукупність можливого й належного щодо досягнення мети і вирішення завдань. Вона є похідною від функцій і «обумовлюється ними, хоч і зі свого боку активно впливає на них». На відміну від функцій, компетенція, як і мета та завдання держави, має суб'єктивний характер. Компетенція – це «межа, способи, форми і методи діяльності держави загалом, і в окремих галузях на певному етапі розвитку суспільства і держави»¹.

Функції держави і державної влади тісно між собою пов'язані, оскільки призначенням державної влади є виконання функцій держави. Але, на жаль, зазвичай на практиці державна влада має свої цілі та завдання, які вона нерідко видає за функції держави загалом. Тому, щоб не допустити в Україні протистояння інтересів народу та інтересів представників влади,

¹ Погорилко В. Ф. Функции советского общенародного государства / В. Ф. Погорилко. – К. : Знання, 1986. – 284 с.

методологічно дуже важливо не змішувати функції держави і функції державної влади.

Характерною особливістю функцій держави є їх безпосередня взаємодія із сутністю держави, її соціальним призначенням та її спрямованістю на вирішення завдань в інтересах досягнення державної мети, яка є різною у різних держав, у різні конкретно-історичні періоди.

Функції держави знаходять своє втілення, реалізацію у функціях державних органів та органів державного управління.

Відмінності між функціями держави і функціями державних органів полягають у тому, що в перших безпосередньо відображається її сутність як соціального явища, функції держави відповідають основним суспільно визначеним, соціально значимим напрямкам її діяльності, яким підпорядковується робота всього державного апарату і кожного з його органів, а в функціях других сутність держави не отримує безпосередньо відображення, в них розкривається соціально-цільове призначення конкретного державного органу, який через функції реалізує свою компетенцію. Функції держави можуть виконуватись багатьма чи всіма суб'єктами державного управління, а функції державного органу можуть виконуватись тільки ним або тим, кому вони делеговані. Діяльність державних органів здійснюється в руслі основних функцій держави, не може їм суперечити, а всі функції державних органів підпорядковуються функціям держави.

Функції державних органів та організацій є тим особливим елементом, що визначає сам характер діяльності держави¹.

Функції держави відрізняються від функцій державних органів формами реалізації, обсягом і масштабами впливу; вони, як правило, охоплюють весь спектр функціонування держави і здійснюються методами

¹ Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : монографія / О. О. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 506 с.

законності, інформаційного впливу на суспільство, переконання, рекомендацій і заохочення та, в разі необхідності, державного примусу. Функції держави реалізуються в правових та організаційних формах. Правова форма здійснення функцій держави полягає в правотворчій, правозастосовній, контрольно-наглядовій, установчій та інтерпретаційно-правовій діяльності, а організаційні функції реалізуються через організаційно-господарську, організаційно-дозвільну, кадрово-управлінську, інформаційну та культурно-виховну діяльність.

Отже, співвідношення функцій держави і функцій державних органів - це співвідношення загального і окремого в діяльності держави. Функції держави - це загальні функції в її діяльності, притаманні тією або іншою мірою всім її органам.

Функціональна характеристика державної влади є важливою як у теоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки дозволяє встановити, якою мірою функції влади юридично оформлені й закріплені за конкретними державними структурами, тобто організаційно забезпечені. Функції влади з погляду державного управління повинні «відтворитися» з різним ступенем деталізації та конкретизації у функціях відповідних державних структур, що утворюють державний апарат.

Поняття «держава» і «державна влада» в юридичній науці є близькими за своїм змістом, а в деяких випадках вживаються як тотожні, взаємозамінні. Однак між цими поняттями існує різниця, оскільки поняття «держава» є більш об'ємним. Такого висновку доходимо, зважаючи на те, що це поняття охоплює не тільки власне владу як управлінську основу держави, а й народ як соціальну її основу, територію як просторову основу, органи влади та її інститути як інституційну основу, а також соціальні норми як нормативну основу. У свою чергу, державна влада – це владні відносини (схематично їх можна показати так: управління/панування – сприяння/підлеглість), які пронизують усі інші складові держави особливим соціальним (правовим)

зв'язком, без якого не може існувати соціальний (правовий) порядок у суспільстві¹.

У політології та юриспруденції держава розглядається як центральний інститут політичної влади. Сьогодні демократична політична система ґрунтується на механізмі поділу влади, балансу інтересів та політичних противаг. Ще Аристотель у своїй праці «Політика» розрізняв законодавчу, виконавчу і судову діяльність установ. Поєднання ж різних гілок влади за сучасних умов є особливо неприпустимим, оскільки це підривало б верховенство закону, адже якщо судді будуть не тільки судити, а й ухвалювати закони, то саме життя людей стане жертвою сваволі. Тому поєднання трьох складових влади в одній означає деспотизм².

Державна влада як вияв здатності держави до ухвалення обов'язкових для виконання рішень і вжиття заходів щодо забезпечення, в тому числі примусового, цього виконання – явище цілісне. Вона інтегрує всі прояви політичної волі народу – єдиного джерела (суверена) влади в державі.

Поділяється не сама влада, а структурно-функціональний механізм її здійснення. Це означає, що державний апарат як цілісна сукупність органів, які здійснюють державну владу, формується за функціональною та суб'єктною (інституційною) ознаками. У першому випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави: 1) законотворення; 2) виконання законів; 3) правосуддя. У другому - розмежування у структурному устрої держави різних видів державних органів: 1) законодавчих; 2) виконавчих; 3) судових (і це - тільки основні види) з притаманними їм державно-владними повноваженнями.

Інакше кажучи, поділ влади доцільно тлумачити як констатацію того факту, що різні функції державної влади реалізуються через певні види державних органів. Між ними державно-владні повноваження розподілено

¹ Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 21–27.

² Аристотель. Політика / Аристотель ; пер. с древнегреч. С. А. Жебелева ; под общ. ред. А. И. Доважура // Сочинения : в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – С. 375–643.

таким чином, що вони у процесі реалізації своєї компетенції є самостійними у встановлених Конституцією межах (а суди навіть незалежними під час відправлення правосуддя) і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів так званого «взаємного стримування та противаг».

Саме тому пріоритетним у змісті Конституції України є чітке виділення не конкретних гілок влади, а конкретних її суб'єктів (інституцій) державних органів та їх систем. Зокрема, щодо виконавчої влади Конституцією передбачено виокремлення системи органів виконавчої влади у розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

При цьому слід розуміти, що використана Конституцією України конструкція поділу влади будується на деяких узагальнених, тобто найбільш типових функціях (законотворення, правореалізація і правосуддя) державної влади, тоді як реальна система органів держави обумовлюється не тільки цими, а й більш конкретними функціями і завданнями, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни.

Виступаючи головними носіями функцій держави, державні органи здійснюють акти державного волевиявлення у встановленій для них сфері компетенції та певною мірою примусово впливають на підвладних.

Надана державному органу в межах його компетенції можливість видавати і реалізовувати акти управління і складає зміст його функції. Компетенція державних органів встановлюється нормами права. Юридичну силу мають лише дії державного органу в межах його компетенції.

У понятті «функція органу влади» об'єднуються обов'язок і право: обов'язок стосовно держави і право стосовно підвладних та інших державних органів.

Безпосередньо функції органу виконавчої влади визначаються його цілями і завданнями, які перед ним ставить держава. Але цілі й завдання органу багато в чому обумовлюються його природою, характером.

Виконавча влада серед гілок державної влади має свої особливості, які полягають у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне

втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку¹. Вона складається із сукупності державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції в зазначеній царині, забезпечують реалізацію ухвалених законів і рішень на всій території країни².

Виконавча влада здійснює свої повноваження самостійно й не має права виходити за їх межі³. Вона взаємодіє із законодавчою і судовою гілками влади на підставі системи стримувань і противаг⁴.

Головна мета виконавчої влади обумовлюється її соціальним призначенням та особливим місцем у системі розподілу влади, яке полягає в якісному виконанні завдань і функцій державного управління.

Отже, функції виконавчої влади визначаються цілями та функціями державного управління. Однак виконавча влада як самостійна і незалежна виконує і власні функції, що визначають основні напрями діяльності її органів, які реалізують особливі державно владні повноваження та забезпечують публічні інтереси.

Функції органу виконавчої влади та їх зміст обумовлюються переважно сутністю виконавчої влади та її природою, а також цілями і завданнями органу виконавчої влади⁵.

Загальноприйнятим стало розуміння функцій як провідних напрямів у діяльності органів виконавчої влади, у яких виражається цільове навантаження відповідної гілки державної влади і з якими безпосередньо

¹ Органи державної влади України : [монографія] / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – С.125.

² Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.]. – К. : Генеза, 1995. – С. 8.

³ Политологический словарь / под. ред. В. Ф. Халипова. – М. : Высш. школа, 1995. – 192 с.

⁴ Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / Автономов А. С. – М. : ООО Фирма «Инфограф», 1999. – 384 с.

⁵ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. : Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы, субъекты / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд. группа НОРМА – ИНФРА. М, 2002. – 728 с.

пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Інакше кажучи, у функціях прямо відображається своєрідність цієї гілки державної влади. Кожна з функцій як певний вид діяльності органів виконавчої влади характеризується певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю, має свою сферу дії і здійснюється, як правило, відповідними методами¹. Функції відображають зміст діяльності органів виконавчої влади й певною мірою характеризують її сутність. Однак єдиної точки зору стосовно конкретного переліку функцій органів виконавчої влади не існує.

Так, В. Б. Авер'янов стверджує, що функції органів виконавчої влади повинні розглядатись як функції управлінської діяльності. Традиційним є поділ функцій на загальні (основні) функції, спеціальні функції, що відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта та допоміжні (обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій².

Існує думка, що в системі виконавчої влади проявляються всі традиційні для принципу поділу влади функції, а саме: нормотворча функція (підзаконна нормотворча діяльність органів виконавчої влади), функція правосуддя (у випадках вирішення спорів органами виконавчої влади та справ про адміністративні правопорушення) і власне функція управління (виконання законів, здійснення безпосередньої управлінської, організаційної діяльності)³.

¹ Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–15.

² Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.

³ Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. Полянський, Ю. Стариков. – М. : Юристь, 2002. – С. 159.

На думку М. В. Черноголовкіна, структурна складність та особливості виконавчої гілки державної влади є такими, що ретельний її аналіз дає змогу дійти висновку про два рівні її функцій¹.

Перший рівень функцій виконавчої влади охоплює основні функції виконавчої влади, що мають вирішальне і всеохоплююче значення для життя суспільства. Кожна з них визначається об'єктом управління і способом впливу на нього органів виконавчої влади. Це рівень сфери громадського правопорядку і національної (державної) безпеки. На цьому рівні йдеться про надзвичайно важливий об'єкт управління, від стану якого безпосередньо залежать збереження і розвиток громадянського суспільства і функціонування політичних, економічних і соціальних структур держави, який зумовлює такі функції виконавчої влади, як охорона громадського порядку й забезпечення національної (державної) безпеки в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах (економіка, фінанси, освіта, охорона здоров'я тощо). Функціонування усього названого комплексу можливе лише за умови постійного управлінського впливу на нього органів виконавчої влади, що виражається в керівництві, підборі кадрів, плануванні, регулюванні тощо. Цей об'єкт визначає регулятивно-управлінську функцію виконавчої влади.

Другий рівень функцій державної влади становлять ті з них, що мають допоміжний характер і спрямовані на обслуговування основних функцій, а саме:

– нормотворча, що полягає у виробленні органами виконавчої влади нормативних актів управління;

– оперативно-виконавча, яка полягає в тому, що органи виконавчої влади забезпечують реалізацію правових норм, що містяться як у законах, так і в підзаконних актах;

¹ Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – С. 8–10.

– юрисдикційна, яка може бути представлена як діяльність її органів із застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій до громадян і працівників апарату державного управління, які вчинили правопорушення.

Слід виокремити ще одну функцію допоміжного характеру, а саме сервісну, що передбачає надання адміністративних послуг і спрямована на забезпечення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та здійснюється за ініціативою.

Отже, управлінські функції органів виконавчої влади розглядаються як напрямки управлінського впливу, що забезпечують об'єкт управління певною орієнтацією, ресурсами та засобами досягнення мети. І. Бачило характеризує цей вплив таким чином: розпорядчі дії - трьома юридичними формулами: «вирішує», «встановлює», «затверджує»; регулятивні дії - «пропонує», «координує», «погоджує», «розглядає»; організаційно-контрольні дії - «організовує», «забезпечує», «контролює»; виконавчі дії - «розробляє», «готує»¹.

Управлінські функції органів виконавчої влади слід відрізнити від функцій управління, у процесі реалізації яких забезпечується виконання безпосередніх управлінських функцій органу.

Як стверджує Ю. Тихомиров, за допомогою функцій управління більш точно встановлюються причинно-наслідкові зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління². В. Авер'янов, поділяючи функції управління на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення керованих об'єктів, до функцій управління відносить: цілевстановлюючі функції; ресурсозабезпечувальні функції, організаційно-регулюючі функції;

¹ Бачило И. Л. Функции органов управления / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 118 с.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2005. – С. 187.

трансформаційні функції¹. Ці функції притаманні не лише органам виконавчої влади, а й органам законодавчої та судової влади під час здійснення ними внутрішньоуправлінської діяльності.

Отже, функції органів виконавчої влади - це провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, у яких виражається цільове навантаження та з якими прямо пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Функції органу виконавчої влади та їх зміст обумовлюються переважно сутністю виконавчої влади, її природою, а також цілями і завданнями органу виконавчої влади. Розглянута ієрархія функцій органів виконавчої влади формує системне уявлення про них.

Органам виконавчої влади притаманні такі функції: по-перше – це одна з основних функцій держави, в якій відображається сутність виконавчої влади; по-друге, функції як провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, що поділяються на основні та функції управлінського впливу, що реалізуються у процесі державного управління органів виконавчої влади та допоміжні: нормотворча, оперативна, виконавча, юрисдикційна та функція надання адміністративних послуг; по-третє, функції управління, що встановлюють причинно-наслідкові зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління.

Авторитет державної влади значною мірою залежить від ефективності функціонування її виконавчої гілки, яка покликана здійснювати верховне врядування в суспільстві, управління громадськими справами, виконання рішень законодавчої гілки й забезпечення дотримання законів, формувати та провадити загальну політику держави й окремих її підрозділів, управляти процесами забезпечення життєдіяльності суспільства.

Уваги потребують також інші питання щодо функцій органів виконавчої влади, а саме їх характеристика, ефективність реалізації та

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 260.

взаємозв'язок, що сприятиме визначенню закономірностей і напрямів перспективного розвитку органів виконавчої влади.

Державна влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенції та функціональної спрямованості.

У системі виконавчої влади функціонує значна кількість державних органів, до компетенції яких входить забезпечення безпеки держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Для них характерним є здійснення охоронної - у широкому сенсі слова - діяльності. Частина державних органів безпосередньо бере участь і в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки, виступаючи у ролі так званих факультативних суб'єктів правоохоронної діяльності, причому для деяких з них ця діяльність не тільки суперечить їх сутності та цільовому призначенню, але й дискредитує саму ідею забезпечення правопорядку. Функціональний зв'язок між виконавчою владою та правоохоронною діяльністю в її традиційному розумінні знаходить свій відбиток найбільш виразно внаслідок наступних обставин.

1. Виконавча влада реалізує найбільший обсяг правозастосовних повноважень, що відображають законодавчо зафіксовані інтереси держави у сфері правопорядку. У зв'язку з цим виконавча влада завжди розглядалася у поліцейській та адміністративному праві саме як правоохоронна. «Які б види конкретної (виконавчої) діяльності держави ми б не розглядали, - відзначав ще на початку ХХ ст. В. Іозефі, - щоразу ця діяльність повністю вичерпується правовою охороною... Зміст будь-якої виконавчої влади - правова охорона, а будь-яка виконавча влада - правоохоронна». Повноваження виконавчих органів у сфері забезпечення правопорядку закріплено у законодавчих актах України, передусім у VI розділі Конституції України.

2. Виконавчі органи як суб'єкти нормотворчості активно формують правопорядок, громадський порядок, форми та методи його забезпечення відповідними структурами практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Нормотворчість є одночасно і сильним, і слабким боком виконавчої влади. Сильним – тому що надає їй можливості оперативно реагувати на зміни соціальних умов життєдіяльності суспільства, виступаючи провідним засобом практичної реалізації цілей і завдань адміністративної влади, основною формою її виконавчо-розпорядчої діяльності. Слабким – тому що значна кількість нормативно-правових актів, які видаються, вирізняються невисокою якістю.

3. До системи виконавчої влади входять державні органи, що створюють організаційно-правові передумови правопорядку, громадського порядку, здійснюючи контроль за законністю у підвідомчих їм сферах та галузях державної діяльності, контроль та нагляд за функціонуванням підвідомчих їм структур, а також структур, що перебувають в їх безпосередньому підпорядкуванні. Наприклад, Міністерство юстиції України має наступні повноваження: здійснює контроль за правильністю та своєчасністю видання зареєстрованих ним нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади; контролює відповідність діяльності громадських об'єднань їх статутним цілям, а також дотримання релігійними організаціями положень статутів, які стосуються цілей та порядку їх діяльності; забезпечує контроль за поведінкою умовно засуджених і засуджених, яким судом надано відстрочку у відбуванні покарання та ін.

4. Органам виконавчої влади надаються чинним законодавством широкі повноваження у сфері адміністративної юрисдикції, розгляду справ про адміністративні правопорушення. Серед цих органів є й такі органи, які не мають стосунку до категорії «правоохоронних».

5. Саме до системи виконавчої влади входить більшість державних структур, для яких правоохоронна діяльність є не факультативною, а основною – так звані «правоохоронні органи».

1.2. Загальна характеристика правоохоронної функції держави: поняття, структура, зміст

Виняткова роль держави і права у житті сучасного суспільства природним чином визначає як теоретичну, так і практичну значущість проблем, пов'язаних з державно-правовою організацією та регулюванням суспільного життя. Одним із важливих напрямків цієї діяльності є встановлення та забезпечення демократичного правопорядку, що відповідає нормам міжнародного права. Саме правопорядок є основою та невід'ємним атрибутом правової держави, що визначає реальність права, обсяг прав і свобод громадян і держави та співвідношення цих прав і свобод у реальній суспільно-політичній дійсності. Важливим засобом забезпечення згаданих прав є правоохоронна функція держави.

Виникнення, розвиток і функціонування держави як форми організації суспільного буття нерозривно пов'язані із забезпеченням безпеки громадян та встановленням громадського порядку. У період становлення правової держави одним із головних завдань є створення реального та дієвого механізму у реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб. Центральне місце у сфері правового захисту в державі посідають правоохоронні органи. Це обумовлено специфікою їх діяльності, особливістю покладених на них завдань із забезпечення реалізації правових приписів. «Право ніщо, – справедливо відзначає Л. С. Явич, – якщо

його положення не знаходять своєї реалізації в діяльності людей та їх організацій, у суспільних відносинах»¹.

Ст. 1 Конституції України проголошує, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Це означає, що держава в особі її органів здійснює свою діяльність на основі норм права, забезпечує верховенство закону, охорону законних інтересів особистості, взаємну відповідальність держави та громадян. Ст. 3 Основного Закону України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Правовий характер нашої держави проявляється у передбаченому Конституцією верховенстві права (ст. 8), в його пріоритеті щодо держави та інших інститутів держави і суспільства, у здійсненні державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову (ст. 6), у взаємній відповідальності держави та особи (ст. 3), неприпустимості порушення прав і свобод особи (ст. 19) тощо².

Отже, держава зобов'язує всі свої органи та установи додержуватися вимоги захисту законних прав та інтересів громадян. Усі органи законодавчої, виконавчої та судової влади повинні здійснювати заходи з підтримання законності та правопорядку в державі. Суворо додержуючись законів, забезпечуючи реалізацію громадянами своїх прав, обстоюючи законні державні інтереси, державні органи тим самим беруть участь у правоохоронній діяльності, тобто сприяють охороні права від порушень. Однак це важлива, але не єдина функція більшості державних органів. Внаслідок специфіки своєї діяльності вони вирішують певні фінансово-економічні, соціальні, культурні завдання, для розв'язання яких, власне, і були створені. «Правоохоронна функція тією чи іншою мірою властива всім

¹ Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич – Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. – 428 с.

² Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

органам державної влади і є складовим елементом діяльності інших органів, організацій, установ та посадових осіб, що обумовлено конституційними вимогами дотримання законності, забезпечення охорони правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Діяльність у більшості органів та організацій не є основною, вона вторинна, постає з основної, забезпечуючи реалізацію їх організаційно-управлінських функцій у галузі економіки, фінансів, науки, освіти та ін.», – зауважують І. Є. Марочкін та Н. В. Сибільова¹.

Для постійної охорони права від порушень, для виявлення та припинення злочинів і правопорушень, застосування певних санкцій до злочинців та правопорушників держава створює спеціальні органи, для яких правоохоронна функція є основною. «Для вирішення проблеми захисту і розвитку інтересів громадянина і держави потрібні дієві правоохоронні органи, які здатні були б забезпечити національну безпеку України, створювалися, функціонували і розвивалися разом з державою, виконуючи її правоохоронну функцію»².

Функціонування держави є складним динамічним процесом, що відбувається під впливом значної кількості чинників. Кожна функція держави протягом історичного розвитку зазнає значних трансформацій. Це, безумовно, повною мірою стосується і правоохоронної функції. Більш того, наукове дослідження вказаного напрямку діяльності держави ускладнюється тим, що правоохоронна діяльність має не лише інструментальне значення, але містить у собі і суттєве аксіологічне навантаження.

На сьогодні існує значна кількість наукових досліджень, присвячених правоохоронній функції держави. У роботах таких вітчизняних та зарубіжних авторів, як В. Б. Авер'янов, А. Г. Братко, С. Н. Братусь,

¹ Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сибільова та ін. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1996. – 138 с.

² Азаров В. Я. Борьба с организованной преступностью: российский опыт законотворчества и прогнозы // Полиция в XXI веке: прогнозы, модели, деятельность. – Омск, 2000. – С. 35–42.

Б. С. Ебзєєв, Л. І. Каск, А. Т. Комзюк, А. М. Кучук, В. Г. Лукашевич, О. В. Негодченко, Ю. М. Оборотов, П. В. Онопенко, М. П. Орзіх, О. Д. Тихомиров, В. Є. Чіркін та багатьох інших розкрито природу правоохоронної функції, висвітлено різні аспекти здійснення правоохоронної діяльності. Втім, сучасне теоретико-правове розуміння досліджуваної функції вимагає не лише (і не стільки) аналізу її конкретних форм і проявів, нормативних та інституційних аспектів тощо, скільки глибинного проникнення в саму сутність явища, назва якому – охорона права.

Перед кожною державою незалежно від історичного етапу її розвитку завжди стоїть одне з головних завдань – забезпечення свободи, безпеки і власності (правова функція).

Головним призначенням права є регулювання й охорона суспільних відносин. Охоронна функція права – це обумовлений соціальним призначенням напрямок правового впливу, націлений на охорону загальнозначущих, найважливіших суспільних відносин, їх недоторканність.

Охоронну функцію права реалізує охоронна (правоохоронна) діяльність держави¹. Якщо охоронна функція права пов'язана з охороною існуючих суспільних відносин, то охоронна діяльність держави націлена на охорону самого права, тому без такої охорони право не зможе ефективно функціонувати.

Формулюючи власну позицію стосовно природи правоохоронної функції держави, необхідно підкреслити, що її розкриття потребує належного усвідомлення значення термінів «право» та «охорона», «правозахисний» та «правоохоронний»².

¹ Організація судових та правоохоронних органів : підручник для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів / І. Є. Марочкін, Н. В. Сибільова та ін. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2007. – С. 5.

² Загуменна Ю. О. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі реалізації правоохоронної функції держави / Ю. О. Загуменна // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф. (Черкаси, 30 вересня – 1 жовтня 2010 р.). – Черкаси : Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького, 2010. – С. 123–125.

Що стосується значення терміну «охорона», то для належного його розкриття слід дослідити його співвідношення з поняттям «захист». Питання співвідношення понять «захист» та «охорона» вже протягом тривалого часу є дискусійним в юридичній науці. Водночас, залишити його без уваги під час дослідження правоохоронної функції не можна, оскільки відповідь на нього є основою для правильного застосування форм, способів захисту чи заходів охорони.

Проблемам захисту та охорони прав було приділено увагу такими вченими, як Л. Д. Воєводін, Т. І. Іларіонова, Л. О. Красавчікова, Р. З. Лівшиць, О. І. Наливайко, В. Ю. Нікіфоров, П. М. Рабінович, З. В. Ромовська, І. А. Сердюк, Б. Ю. Тихонова, Я. М. Шевченко, В. І. Щербина та ін. Разом з тим, зазначена проблема не втрачає своєї важливості, а, навпаки, в умовах реформування правоохоронних органів України набуває актуальності.

Етимологічне дослідження цих термінів демонструє їх схожість, наближеність, майже збіг їхнього значення. Так, «Українсько-російський словник складної лексики» визначає, що «охорона – це захист»¹, а «Новий тлумачний словник української мови» наголошує на тому, що «захистити – ...охоронятися від посягань, від ворожих дій, від небезпеки»². Відповідно до Тлумачного словника великоросійської мови В. Даля, «захист» – це «заступництво»³. С. І. Ожегов визначає поняття «захищати» як «охороняючи, захистити від замахів, від ворожих дій, від небезпеки»⁴. Водночас «охорона» означає «берегти, оберігати, захищати, тримати в цілісності, рятувати», а також «слідкувати, щоб не зробили шкідливого кому-небудь або чому-

¹ Українсько-російський словник складної лексики. – К. : Вид. центр «Академія», 1998. – С. 370.

² Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 2. – 912 с.

³ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. – Т. 1: А–З. – М. : Русский язык, 1999. – 699 с.

⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. д-ра филол. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1984. – 797 с.

небудь»¹. Так, захист у соціально-філософському розумінні являє собою охорону, а охорона, в свою чергу, – захист. Слід відзначити, що у Словнику синонімів досліджувані поняття також вживаються як синоніми, тобто можуть бути взаємно замінюваними залежно від контексту. У деяких тлумачних словниках вказується, що захист чого-небудь здійснюється в процесі охорони, тоді як «охороняти» визначається як «ставитися з обережністю, берегти». Отже, наявними є розбіжності й у самому тлумаченні зазначених понять: одні дослідники російської чи української мови вважають, що вказані терміни є тотожними і можуть визначатися один через одного; інші включають процес захисту до складу охорони як один з її складових елементів. Відповідно, і в правовій сфері можна спостерігати такі підходи.

В. І. Шишкін вказує, що охорона являє собою сукупність передбачених нормами права взаємопов'язаних заходів, спрямованих на попередження можливих порушень права, усунення причин, що їх породжують, а також заходів, що сприяють нормальному процесу його реалізації. Захист – це передбачені нормами права дії (заходи) державних і громадських органів, спрямовані на примусове відновлення прав у разі їх порушенні². Цю позицію підтримують також О. Ф. Скакун³, В. М. Стойка⁴, В. Г. Клочков⁵.

Разом з тим, спостерігається й інша тенденція – ототожнювати ці поняття. Так, Н. В. Вітрук вважає, що обидва поняття (як «охорона», так і «захист») за змістом утворюють єдине ціле, яке можна назвати як охороною,

¹ Габучан К. В. Учебный толковый словарь русского языка / К. В. Габучан. – М. : Русский язык, 1988. – С. 234.

² Шишкін В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / В. И. Шишкін. – К. : Политиздат Украины, 1990. – С. 117.

³ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 74.

⁴ Стойка В. М. Захист прав суб'єктів інвестиційної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське процесуальне право» / В. М. Стойка. – Донецьк, 2003. – 19 с.

⁵ Клочков В. Г. Роль прокуратурского надзора в охране и защите прав и свобод человека / В. Г. Клочков // Государство и право. – 2009. – № 2. – С. 55–64.

так і захистом, а вказані терміни є синонімами¹. Аналогічну точку зору має і Л. Д. Воеводін².

Є ще й третя група науковців, котрі хоча й не ототожнюють вказані поняття, але визначають їх не у загально визнаний спосіб. Так, Л. В. Тихомирова та М. Ю. Тихомиров трактують термін «захист» як комплексну систему заходів, що використовується для забезпечення вільної та належної реалізації прав³. В. Ф. Цвих зауважує, що захист, який зводиться лише до коригування неправильно вжитих заходів, що призвели до утиску прав та інтересів, має відновлюваний і тому запізнілий характер. Учений вважає, що захист слід тлумачити ширше, включаючи до нього процеси зародження, формування, розвитку, стабілізації та згасання потреб, інтересів і прав. Це передбачає здійснення захисту не після того, як вчинено дії, що утискають права та інтереси людей, а до їх здійснення. З огляду на це більш правильно визначати захист як «дії, спрямовані на припинення або недопущення порушення прав та інтересів людей»⁴. Подібно до цього і Ф. А. Цесарський, характеризуючи захисну функцію профспілок, пропонує розуміти під нею «комплексну діяльність профспілок на будь-якому організаційному рівні, спрямовану на попередження порушення трудових та соціально-економічних прав трудящих, їх відновлення та захист»⁵. Вказані автори фактично змішують поняття «охорона» і «захист», визнаючи попереджувальні заходи частиною захисної діяльності.

¹ Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2002. – С/ 532–536.

² Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан / Л. Д. Воеводин. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – С. 254.

³ Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1997. – С. 169.

⁴ Цвих В. Ф. Профспілки у громадянському суспільстві: теорія, методологія, практика : монографія / В. Ф. Цвих. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2002. – С. 184–185.

⁵ Цесарський Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Фелікс Анатолійович Цесарський. – Х., 2004. – С. 40.

Необхідно чітко розмежовувати вказані категорії, оскільки в юридичній сфері кожна з них має свою специфіку. Заслуговує на увагу позиція В. І. Абрамова, який говорить про те, що охорона прав і свобод виконує регулятивно-статичну функцію, вона виникає вже з моменту виникнення самого суб'єктивного права та створює належні умови для його реалізації. На захист, навпаки, покладено регулятивно-динамічну функцію для протидії незаконним порушенням та обмеженням прав і свобод. Саме на стадії захисту порушення має бути ліквідовано, а право відновлено. Охорона є явищем субстанціальним, інституціональним, а захист – феноменом функціональним, інструментальним¹ [57, с. 69–70].

В. Темченко, вивчаючи питання співвідношення досліджуваних нами категорій, проводить аналіз вживання вказаних понять у Конституції. У результаті дослідження вчений робить висновок, що термін «захист» використовується в Конституції в юридичних конструкціях, які, зокрема, позначають: 1) юридичний обов'язок держави чи інших зобов'язаних суб'єктів правовідносин із захисту прав і свобод людини; 2) можливості особи реалізувати власне суб'єктивне процесуальне право на захист у випадку порушення її права. В. Темченко вважає, що термін «захист» у сукупності термінологічних конструкцій, що позначають певні суб'єктивні процесуальні можливості (право) особи щодо захисту порушених прав, стосується будь-якого конституційного права чи свободи, незалежно від буквального вживання цього терміну безпосередньо у тексті норм Конституції. Це право логічно виокремлюється відповідно до теоретичного поняття суб'єктивного права та його структури, в якому структура складається із наступних загальновизнаних теоретичною наукою елементів: право особи на власні фактичні чи юридичні дії – право-поведінка; право вимагати від іншої сторони виконання обов'язків – право-вимога;

¹ Абрамов В. И. Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение» прав ребенка / В. И. Абрамов // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 68–74.

можливість звертатися за захистом до компетентних державних органів – право-домагання; можливість користуватися певним соціальним благом, цінністю – право-користування¹.

Разом з тим, термін «охорона» у термінологічних словосполученнях Конституції вживається для позначення досить широкого кола повноважень державних органів, що передбачають, зокрема, запобігання правопорушенням, їх недопущення та відновлення прав і свобод у разі їх порушення, а також притягнення винних до юридичної відповідальності. Головною особливістю вживання цього терміна у Конституції є його використання зі значенням, аналогічним терміну «захист» як обов'язку держави та інших зобов'язаних суб'єктів до дій щодо забезпечення прав і свобод людини. Проаналізувавши міжнародні та національні нормативно-правові акти, дослідник робить висновок, що терміни «захист» та «охорона» у нормативному контексті вживаються як синоніми чи схожі за значенням поняття щодо мети, завдань, методів та суб'єктів забезпечення прав, тому можуть використовуватись у практиці як ідентичні поняття.

Не можна погодитись із тим, що в правовій сфері ці поняття є тотожними та взаємно замінюваними. Аналіз викладених вище точок зору, а також чинного законодавства свідчить, що охорона – це більш широке за своїм змістом поняття, яке може в деяких випадках охоплювати захист. Семантичне значення слова «охорона» – захищати від посягань, разом з тим, охорона може здійснюватися двома шляхами: 1) встановлення міри належної та обов'язкової поведінки, визначення засобів, способів, заходів з дотримання цих меж; 2) захист порушених прав, їх відновлення у разі недотримання встановлених правил поведінки. Охорону прав можна розуміти в широкому сенсі як сукупність правових заходів, спрямованих на

¹ Темченко В. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі забезпечення прав людини / В. Темченко // Вісник Академії управління МВС. - 2007. - № 2-3. – С. 58-65.

попередження, профілактику правопорушень, а у разі їх порушень – на захист.

Різниця у визначенні понять «правоохоронний» та «правозахисний» зумовлюється не тільки етимологічною різницею слів «охорона» та «захист», скільки змістом, який у них вкладається в конкретному суспільстві. На нашу думку, розрізняючи терміни «правоохоронний» та «правозахисний», необхідно перш за все акцентувати увагу не на методах діяльності, а на її об'єкті. У нагоді тут може стати аналіз англійських еквівалентів вказаних понять. Так, правозахисні організації англійською мовою визначаються як «human rights organizations», тобто організації з прав людини. Правоохоронні органи відповідно мають назву «law enforcement bodies», тобто «ті, хто стоїть на сторожі закону»¹. Таким чином, правоохоронні органи і правозахисні організації в першу чергу відрізняються своїм об'єктом: у першому випадку це закон, а у другому – права людини.

Разом з тим, слід констатувати, що розрізнення об'єктів не обов'язково означає протиставлення правоохоронної та правозахисної діяльності: за умов тоталітарного або авторитарного режиму вони можуть конфронтувати, але в умовах демократичного режиму ці напрямки мають бути взаємодоповнюючими боками однієї «медалі»: забезпечення правової законності та правового порядку, гарантування реальності закріплених у законодавстві прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Переважає більшість фахівців із теорії держави та права серед основних функцій держави називає правоохоронну². Хоча є й інші думки щодо цих питань. Так, деякі науковці замість правоохоронної функції виділяють функцію охорони правопорядку як одну з матеріальних функцій держави, що реалізується в межах законотворчої, адміністративної та судової

¹ Левченко К. Б. «Правозахисний» та «правоохоронний»: постановка проблеми / К. Б. Левченко // Наше право. – 2004. – № 1. – С. 21–28.

² Теория права : учеб. пособие / [И. М. Погребной, А. М. Шульга]. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1998. – 149 с.; Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Х., 2002. – 159 с.

діяльності¹. М. І. Байтін взагалі не згадує правоохоронну функцію серед функцій держави, оскільки вважає правоохоронну діяльність однією з правових форм здійснення державних функцій².

П. М. Рабинович розрізняє внутрішні та зовнішні функції правоохоронної спрямованості. Внутрішніми функціями він вважає: гуманітарну або забезпечення, охорону і захист основних прав людини, охорону і захист державно-конституційного ладу, законності та правопорядку, або охоронну функцію, при цьому зараховувати її до політичних функцій. Зовнішніми функціями правоохоронної спрямованості він називає: участь у міжнародному забезпеченні й захисті прав людини, участь у боротьбі з порушеннями міжнародного правопорядку, яку вважає політичною функцією³.

В. С. Афанасьєв виділяє економічну, політичну, соціальну та ідеологічну функції держави, зазначаючи, що три перших з них виконують правоохоронні завдання: охорону форм власності, забезпечення державної та громадської безпеки, охорону суверенітету від зовнішніх посягань, охорону прав і свобод усього населення або його частини⁴.

В. Нерсесянц до окремих основних функцій держави відносить: правовстановлювальну, правореалізаторську, правозахисну, зовнішньодержавну. Правозахисна функція, на його думку, це «діяльність держави щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, утвердження законності і правопорядку в усіх сферах суспільного та політичного життя»⁵, у зв'язку з чим можна зробити висновок про синонімічний характер

¹ Полицейское право России: проблемы теории / [И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов]. – СПб, 1998. – С. 31.

² Байтин М. И. Механизм современного российского государства / М. И. Байтин // Правоведение. – 1996. – № 6. – С. 3–12.

³ Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабинович. – Х., 2002. – С. 51–53.

⁴ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. – М. : Политиздат, 1968. – С. 368–369.

⁵ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для вузов. / В. С. Нерсесянц – М. : Норма-Инфра-М, 2001. – С. 258–260.

правозахисної та правоохоронної функції. Українські вчені М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко та О. В. Петришин називають дві функції держави з правоохоронним змістом:

1) функція по охороні прав і свобод людини та громадянина, в основі якої лежить політика визнання людини найвищою соціальною цінністю, невідчужуваності й непорушності її основних конституційних прав і свобод. Таку функцію виконують органи правосуддя, внутрішніх справ, державної безпеки тощо;

2) функція забезпечення режиму законності та правопорядку, яка спрямована на ствердження панування права, створення належних правових і політичних умов для життєдіяльності громадян, суспільства і функціонування правової та політичної систем¹.

Немає єдиного розуміння і самої правоохоронної функції. Визначимо основні з поглядів. Так, на думку І. Лавринчук, правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб². В. І. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом³.

О. Ф. Скакун розуміє під правоохоронною функцією забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, докiлля, встановлення і регулювання правом усіх суспільних відносин⁴.

І. Сажнів вважає, що правоохоронна функція – це напрям діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований

¹ Загальна теорія держави і права : підруч. для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. Закладів / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.]; / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – С. 75–78.

² Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лавринчук // Право України. – 1999. – № 9. – С. 95–100.

³ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 48.

⁴ Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–72.

на вирішення основних завдань із забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності й правопорядку, всіх установлених і врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами. Він вважає, що найбільш істотними ознаками правоохоронної функції держави є:

1. Правова охорона є не будь-яким, а саме основним, провідним напрямком діяльності держави, без якого неможливо обійтись на всіх етапах її існування. Особливо загострюється потреба в якнайкращому здійсненні правоохоронної функції на перехідних етапах розвитку суспільства, які характеризуються зростанням правопорушень, невиконанням суб'єктами правовідносин вимог законності, правових норм, порушенням прав і свобод громадян. Наше суспільство перебуває тепер саме в такій перехідній фазі свого розвитку, тому держава повинна приділяти якнайбільше уваги саме підвищенню рівня правопорядку в цілому.

2. У правоохоронній функції виражається найбільш глибинне та стійке в державі – її сутність. Саме через цю функцію можна визначити сутність держави, простежити її зв'язки із суспільством. Лише держава, де панує право, де забезпечується високий рівень правозастосування усіма гілками влади, є правовою за суттю.

3. Здійснюючи правоохоронну функцію, держава вирішує завдання, що стоять перед нею, перш за все з правової охорони та правового управління суспільством. Завдання та функція держави близькі за своїм змістом. Завдання – це те, що потребує вирішення, а функція – вид діяльності, спрямований на це вирішення.

4. Правоохоронна функція, як і кожна функція держави, – поняття управлінське. Вона конкретизує мету державного управління на певному історичному етапі розвитку суспільства. Так, наприклад, зростання злочинності примушує державу своєчасно впроваджувати серйозні практичні дії, спрямовані на посилення боротьби з нею, виявлення й усунення причин та умов, що її породжують.

5. Правоохоронна функція реалізується у відповідних (переважно правових) формах (правотворча діяльність, правовиконавча діяльність та правоохоронна діяльність) та особливими, характерними для державної влади, методами (переконання, заохочення, примус) ¹.

П. В. Онопенко про правоохоронні функції держави говорить у множині та визначає їх як об'єктивно обумовлені державними охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні, стійкі напрямки діяльності держави із задоволення цих потреб. Правоохоронні функції мають такі риси: це напрямки діяльності держави, це однорідні напрямки діяльності держави, це стійкі напрямки діяльності держави, вони обумовлені охоронними правовими потребами держави, вони виникають об'єктивно, державна влада має можливість впливати на них².

Погляди стосовно правоохоронних функцій держави серед юристів-науковців характеризуються різноманітністю. Але, як правильно зазначають деякі спеціалісти, не менш заплутаним є законодавче визначення поняття функцій та визначення правоохоронних функцій³.

Правоохоронна функція є перманентною і самостійною функцією держави, яка реалізується в межах законодавчої, виконавчої та судової влади. Але під час дослідження правоохоронної функції держави необхідно визначити наступні проблемні питання.

По-перше, чинне законодавство взагалі не містить визначення поняття «правоохоронна функція держави».

¹ Сажнев І. В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2002. – № 1. – С. 36–45.

² Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П. В. Онопенко. – К., 2005. – 16 с.

³ Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / автори-упорядники: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – С. 9–11.

По-друге, в законодавстві не існує визначення «правоохоронна функція державного органу», хоча нерідко вживається термін «правоохоронні органи».

По-третє, у нормативно-правових актах, що закріплюють правовий статус цих органів, відсутній єдиний підхід до розуміння суті поняття «функція». Вони плутаються із повноваженнями, завданнями та компетенцією цих органів.

Правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності та правопорядку. Правоохоронна функція є однією із самостійних функцій держави, що реалізується законодавчою, виконавчою та судовою владою. До її особливостей належать такі: вона є самостійним і пріоритетним напрямом державної діяльності; здійснюється під час правотворчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності компетентними суб'єктами виключно на основі чинного законодавства та у визначених ним межах; передбачає застосування державного примусу; реалізується у правоохоронній системі держави, елементами якої є: мета і завдання правоохорони, об'єкти право охорони, охоронні правові норми, суб'єкти правоохорони, правоохоронна діяльність, правоохоронні відносини; вона реалізується переважно у правових формах, її головним завданням є: охорона та захист основ конституційного устрою, прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, боротьба із правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку.

Виокремлення особливостей (ознак) правоохоронної функції держави дозволяє визначити її як самостійний напрям державної діяльності, який здійснюється (реалізується) під час правотворчої, правозастосовної та

правоохоронної діяльності компетентними суб'єктами виключно на основі чинного законодавства і у визначених ним межах, з метою охорони та захисту основ конституційного устрою, прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, боротьби з правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку.

Державно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції складається з упорядкованої сукупності елементів, які функціонують у правоохоронній сфері суспільного життя, тобто державно-правовий механізм утворює відносно самостійну соціальну систему – правоохоронну систему. Кожна функція держави має свій об'єкт впливу та свій зміст. Об'єктом при цьому є певна сфера суспільних відносин, на яку спрямовано державний вплив. Об'єкти і слугують критеріями розмежування функцій держави. Зміст функцій держави вказує, що робить держава, які управлінські дії в певній сфері вона здійснює, що складає зміст діяльності її відповідних органів.

Суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави автор пропонує визначити сукупність державних органів, установ та організацій, службових осіб, які беруть участь у реалізації правоохоронної функції держави. Їх можна поділити на загальні та спеціальні. Загальними суб'єктами реалізації правоохоронних функцій української держави є вищі та місцеві органи влади, повноваження яких поділяються на дві групи: перші – ті, що безпосередньо стосуються правоохоронних функцій, другі – опосередковано спрямовані на їх реалізацію. При цьому потребує вдосконалення правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування на напрямку деталізації їх прав і обов'язків з реалізації правоохоронних функцій на місцевому рівні. Спеціальними суб'єктами реалізації правоохоронних функцій української держави є правоохоронні органи, перераховані у Законі України «Про

державний захист працівників суду і правоохоронних органів»¹. Під час здійснення конкретних правоохоронних функцій держави вони можуть бути основними і допоміжними. При цьому потребують удосконалення норми законодавства, що закріплюють суб'єктів реалізації конкретних правоохоронних функцій держави.

Крім того, слід відзначити і те, що не всі органи державної влади, які навіть і виконують правоохоронні функції, є правоохоронними органами. Сказане, наприклад, стосується органів суду, які до правоохоронних органів не належать. Такий висновок можна зробити навіть із назви Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»², сформулювавши яку, законодавець розмежував працівників суду та власне працівників правоохоронних органів.

Так, В. П. Бож'єв вважає, 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 загальної маси органів держави у цьому разі виступає коло завдань, яке і визначає сукупність державних органів, покликаних ці завдання виконувати³.

К. Ф. Гуценко та М. А. Ковальов виділяють правоохоронні органи, виходячи з основних функцій правоохоронної діяльності, тобто з того, що для виконання функцій правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які, відповідно, і називаються правоохоронними⁴. О. М. Бандурка вважає, що правоохоронними органами заведено називати функціонуючі у суспільстві та державі установи й організації, головним завданням діяльності яких є

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України: від 23 груд. 1993 р. № 3781-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

² Там само.

³ Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для высших юрид. учеб. заведений и юрид. фак. / В. Н. Аргунов, В. К. Бобров, В. П. Божьев и др. ; под ред. В. П. Божьева ; рец. В. Б. Алексеев. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2000. – 415 с.

⁴ Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник [для студ. юрид. вузов и фак.] / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – М. : Зерцало, 1999. – 416 с.

забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями¹.

Р. Тевлін розглядає поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні. Правоохоронні органи у вузькому розумінні він визначає як державні органи, спеціально створені для боротьби зі злочинністю, яким з цією метою надано повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу і перевиховання щодо правопорушників. Їх систему складають органи юстиції, суду, прокуратури, внутрішніх справ і безпеки. У широкому розумінні, на думку Р. Тевліна, правоохоронні органи – це всі інші державні органи, наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності та правопорядку. До них належать спеціальні державні інспекції, контролюючі органи тощо. При цьому автор зазначає, що громадські організації, які беруть участь у правоохоронній діяльності, не входять до системи правоохоронних органів².

М. Мельник та М. Хавронюк вважають правоохоронними органами лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, здійснюють боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права. До таких вони відносять: суди, органи прокуратури, міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління Державної охорони, Прикордонних військ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, дізнання Державної митної служби, дізнання Державного пожежного нагляду, Державного департаменту з питань виконання покарань³.

¹ Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. проф. А. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.

² Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51–54.

³ Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб./ М. І. Мельник, М. І. Хавронюк – К. : Атіка, 2002. – С. 31–33.

На думку Т. О. Пікулі, до правоохоронних належать органи, які поряд з другорядними (допоміжними), виконують кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності (профілактичну, захисну, ресоціалізаційну, 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 дізнання і досудового слідства та прокурорів). До правоохоронних органів у широкому розумінні, на думку автора, належать суд, прокуратура і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю, у вузькому – тільки правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю (органи міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Державної прикордонної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Державної митної служби, Державного департаменту України з питань виконання покарань)¹.

Така багатоманітність думок пов'язана з тим, що в чинному українському законодавстві згадка про правоохоронні органи зустрічається досить часто, проте загальне поняття правоохоронних органів усе ще відсутнє. Аналіз чинного законодавства свідчить, що у питаннях правової регламентації діяльності правоохоронних органів існує чимало прогалин, неточностей, суперечностей, які породжують багато проблем теоретичного і практичного характеру. Однією з таких проблем є проблема визначення поняття «правоохоронні органи». У Конституції України цей термін вживається лише раз, тільки у ч. 3 ст. 17, в якій зазначено, що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави,

¹ Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. О. Пікуля. – К., 2004. – 20 с.

організація і порядок діяльності яких визначаються законом»¹. На думку автора, закріплення у Конституції того, що «організація і порядок діяльності правоохоронних органів визначаються законом», має принципове значення, зважаючи на право правоохоронних органів застосовувати заходи державного примусу.

Слід акцентувати увагу на тому, що норми Конституції України вимагають, щоб усі державні органи охороняли та захищали права і свободи людини і громадянина, охороняли права і законні інтереси державних і недержавних організацій (ст. 1), з чого можна зробити висновок, що охорона, захист та забезпечення законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів є обов'язком усіх державних і недержавних органів. Натомість, лише їх частина підпадає під назву «правоохоронні органи».

Проблемою є і відсутність законодавчого визначення ознак, за яких той чи інший орган міг би належати до правоохоронних. Законодавець нечітко, суперечливо і непослідовно визначає поняття «правоохоронний орган» у різних законах України, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів. Така ситуація негативно впливає на діяльність цих органів, оскільки безпосереднім чином стосується правового регулювання компетенції таких органів, правового і соціального статусу їх працівників тощо.

У чинному законодавстві України міститься щонайменше три визначення поняття «правоохоронні органи».

Як вже згадувалося, правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів. Окремі її функції виконують законодавча та виконавча гілки влади, президентські органи, інститути громадянського суспільства тощо. Тому суб'єктами правоохоронної діяльності є: держава через свої законодавчий, виконавчі, судові, президентські органи, прокуратуру; деякі громадські організації та

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

об'єднання; окремі громадяни, яким державою делеговано певні повноваження з урахуванням відповідного розподілу між ними компетенції, форм і засобів здійснення.

Нормативна невизначеність цього поняття часто може призводити до колізій і непорозумінь під час застосування тих чи інших положень закону. Наприклад, зовсім незрозуміло із ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», з якими ж насправді органами мають взаємодіяти підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність ¹, із ст. 7 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» – запити яких саме органів мають виконувати банки, а також кредитні, митні, фінансові та інші установи, підприємства та організації ², із ст. 19 Закону України «Про громадянство України» – внаслідок вступу у які саме органи іноземної держави втрачається громадянство України ³. Таких прикладів можна навести багато.

Питання про визначення поняття «правоохоронні органи» є дискусійним у теорії права. Наведені вище законодавчі положення не дають достатніх підстав для того, щоб дати чітке визначення поняття «правоохоронні органи». Вони дозволяють лише визначити приблизний перелік таких органів та й то досить умовно, оскільки різними законами та іншими нормативно-правовими актами по-різному визначається статус одних і тих самих державних органів.

Вирішення цієї проблеми значною мірою залежить від вирішення питання про те, які саме функції державних органів слід визнавати правоохоронними. Традиційно до правоохоронних органів відносили органи

¹ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України: від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

² Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України: від 15 лют. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.

³ Про громадянство : Закон України: від 8 жовт. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.

прокуратури і міліції. Що стосується інших державних органів, то питання про належність їх до правоохоронних органів і зараз вирішується неоднозначно. Це стосується і такого органу державної влади, як суд, хоча жодних сумнівів щодо віднесення суду до правоохоронних органів не повинно виникати. Як правильно зазначає В. І. Осадчий, «суд... є правоохоронним органом. Належність же його до самостійної “гілки” влади зовсім інше питання». Тому словосполучення «органи державної влади, в тому числі правоохоронні, контрольно-ревізійні та суди»¹, що зустрічається у ст. 34 Закону України «Про державну таємницю», здається не зовсім коректним з правової точки зору².

Аналіз чинного законодавства свідчить, що у відповідних статусних законах України прямо називаються правоохоронними лише три державних органи. Це Служба безпеки України (ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України»³), Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») і Військова служба правопорядку (ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України»⁴), хоча вже зі змісту ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України» випливає, що Управління державної охорони, як і митні органи, нібито не є правоохоронними органами (у цій статті вказано, що Служба безпеки України взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними та митними органами України)⁵.

¹ Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–72.

² Про державну таємницю : Закон України: від 21 січ. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

³ Про Службу безпеки України : Закон України: від 25 берез.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

⁴ Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України : від 7 берез. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.

⁵ Про Службу безпеки України : Закон України: від 25 берез.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

Що стосується інших органів, у тому числі органів міліції і прокуратури, то вони в законах, які визначають їх статус, прямо не називаються правоохоронними. Висновок про їх приналежність до правоохоронних впливає тільки зі змісту норм, які містяться в інших законах України.

Так, зі змісту ст. 14 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» впливає, що правоохоронними органами є прокуратура, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, а також податкові інспекції і слідчі. Саме за дорученням цих (правоохоронних) органів контрольно-ревізійна служба зобов'язана проводити ревізії та перевірки. Міністерство внутрішніх справ України та Служба безпеки України прямо визнаються правоохоронними органами і у ст. 20 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»¹.

У ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» до правоохоронних органів прямо віднесено органи дізнання². Зі змісту ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» впливає, що правоохоронними органами є підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Тобто, ними є підрозділи: а) органів внутрішніх справ – кримінальна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, оперативно-розшукові підрозділи ДАІ; б) органів служби безпеки – розвідка, контррозвідка, військова контррозвідка, підрозділи захисту національної державності, боротьби з корупцією та організованою злочинною діяльністю, оперативно-технічні й оперативного документування; в) прикордонних військ з оперативно-розшукової роботи; г) оперативного забезпечення охорони Управління державної охорони України;

¹ Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України : від 30 черв. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

² Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України: від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

д) оперативні підрозділи податкової міліції; е) оперативні підрозділи органів та установ Державного департаменту України з питань виконання покарань; є) оперативні, оперативно-технічні і підрозділи власної безпеки розвідувального органу Міністерства оборони України¹.

Відповідно до назви і змісту ст. 17 чинного Митного кодексу України, митні органи є правоохоронними².

Дещо інший підхід щодо визначення правоохоронних органів застосовано у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». В абзаці першому ч. 1 ст. 2 цього Закону прямо зазначено, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи та установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції³.

На сьогодні для національної науки і практики залишається актуальною проблема визначення сутнісних ознак правоохоронного органу, які дали б змогу сформулювати поняття останнього. З цього приводу уявляє інтерес звернення до закордонного досвіду, зокрема, Великої Британії, США та Австралії. В цих країнах розрізняють дві групи органів, що здійснюють правоохоронну діяльність: правоохоронні органи (Law enforcement agency) та правоохоронні організації (Law enforcement organisation). 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,

¹ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України: від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

² Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

³ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України: від 23 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

асоціації працівників певних правоохоронних органів, групи спостерігачів тощо)¹. Поняття правоохоронних органів, що використовується у цих країнах, навряд чи може збагатити вітчизняну науку – під правоохоронними органами там розуміються уповноважені державою органи, що здійснюють правозастосовчу діяльність, при цьому зміст цієї діяльності розуміється не менш широко, ніж у вітчизняних правових та 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 АС Закону про злочини Австралії, яка передбачає здійснення федеральною поліцією з дозволу судового органу створення і управління фіктивними організаціями², або прослуховування телефонних розмов і перехоплення електронних комунікацій, передбачені законодавством США³.

¹ Barnett H. Constitutional and administrative law. – London : LLM, 2006. – P.239.

² CRIMES ACT 1914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ca191482.

³ United States Code 18 Title 18 Part I Chapter 119 Section 2516 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.law.cornell.edu/uscode/18/usc_sup_01_18_10_I.html.

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 засобів¹. Разом з тим існує певна відмінність у цих поняттях: оперативно-розшукова діяльність включає певні гласні заходи, що не охоплюються поняттям «lawfully deceive» (наприклад, порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій 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).

Вказане надає можливість запропонувати наступне поняття правоохоронних органів: «правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку згідно встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції».

З урахуванням наведеного до ознак правоохоронного органу відносимо наступне:

1. Правоохоронний орган є державним органом, який уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Віднесення недержавних органів, таких, як професійні спілки, правозахисні громадські організації та ін. до правоохоронних ми вважаємо методологічно невірним, оскільки діяльність останніх не відповідає ознакам правоохоронної діяльності: вони не мають владних повноважень, не можуть

¹ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України : від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

використовувати заходи примусу, не можуть притягати до юридичної відповідальності.

2. Правоохоронний орган здійснює свою діяльність, суворо додержуючись правил та процедур, встановлених законодавством, при цьому їх порушення тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність.

3. Правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Згадані заходи відрізняються один від одного у залежності від компетенції органа та тяжкості вчиненого правопорушення.

4. Законні та обґрунтовані рішення, ухвалені державними органами, є обов'язковими для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання вказаних рішень складає самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність.

5. Правоохоронні органи здійснюють свою діяльність на професійній основі за умови проходження їх працівниками спеціальної професійної підготовки, порядок і особливості проходження якої можуть мати відмінності у різних правоохоронних органах.

6. 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.

На відміну від інших систем державних органів, система правоохоронних органів не має традиційної організаційної будови, як, наприклад, система органів виконавчої влади, а являє собою цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої є не структурний (організаційний), а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням, яке полягає головним чином в охороні й захисті права. Тому можна зробити висновок, що системоутворюючим чинником системи правоохоронних

органів є правоохоронна діяльність, для здійснення якої держава і створює правоохоронні органи.

До правоохоронних органів належать 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 висуваються спеціальні вимоги і працівники яких з метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно із законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів і підлягають підвищеному правовому захисту.

Система суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави виступає безпосереднім засобом її втілення у життя. Дослідження системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави має як теоретичне, так і практичне значення. З одного боку, необхідним є визначення кола суб'єктів даної функції, оскільки навіть у спеціальних дослідженнях розглядаються поняття та ознаки лише правоохоронних органів, що, значно звужує проблему, надає дослідженню однобокого характеру. З іншого - встановлення кола суб'єктів реалізації правоохоронної функції та їх характеристика вплинули б на ефективність практичної діяльності державних органів, оскільки значні розбіжності у розумінні даного питання призводять до збігу повноважень деяких органів, законодавчої невизначеності їх статусу тощо. Тому дослідження системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави обумовлює необхідність визначення структури останньої.

Державно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції, складається з упорядкованої сукупності елементів, які функціонують у правоохоронній сфері суспільного життя, тобто державно-правовий механізм утворює відносно самостійну соціальну систему – правоохоронну систему.

Розпочатий в Україні на конституційних засадах процес державотворення потребує чіткого визначення в ньому місця та ролі

правоохоронних органів. Однак вирішення цієї проблеми наражається на певні труднощі, пов'язані, в першу чергу, з відсутністю законодавчого визначення поняття правоохоронного органу й ознак, за яких той чи інший новостворений підрозділ міг би належати до цієї категорії. З огляду на це необхідно і доцільно було б чіткіше визначити законодавчо систему правоохоронних органів України, виходячи із змісту правоохоронної діяльності та головних ознак правоохоронних органів.

Визначення поняття правоохоронної діяльності, її ознак, місця і ролі як державної діяльності щодо охорони права, так і правової діяльності взагалі, є різноманітними¹, що зумовлюється неоднаковим баченням вченими та практиками функціонального призначення правоохоронної діяльності, її суб'єктного складу, предметної спрямованості, форм здійснення тощо. Найчастіше правоохоронна діяльність розглядається як різновид правозастосування, особливістю якого є виявлення правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ та ухвалення рішень щодо застосування заходів юридичної відповідальності². Свого часу І. С. Самощенко розумів під правоохоронною діяльністю «діяльність по охороні норм радянського права від будь-яких правопорушень»³. Заслуговує на увагу точка зору, відповідно до якої спочатку виділяють правотворчу і правозастосовну діяльність, а потім останню поділяють на правозабезпечувальну, юрисдикційну, правовиконавчу та контрольно-наглядову⁴.

Аналізуючи поняття «правоохоронна діяльність», важливо брати до уваги, що в нього нерідко вкладають різний зміст. Так, для одних учених

¹ Загуменна Ю. О. Співвідношення правоохоронної функції та правоохоронної діяльності / Ю. О. Загуменна // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : тези доповідей наук.-практ. конф. (Харків, 23 травня 2009 р.). – Х. : ХНУВС, 2009. – С. 251–254.

² Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / В. А. Байдуков, В. Ю. Зайцев, А. И. Казаков и др.; / под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. – М. : Юрид. лит., 1998. – С. 12–22.

³ Самощенко И. С. О формах осуществления функций государства / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 87–92.

⁴ Нашиц А. М. Правотворчество. Теория и законодательная техника / А. М. Нашиц. – М. : Мысль, 1974. – 402 с.

вказана діяльність – це діяльність компетентних органів щодо боротьби з правопорушеннями¹. Для інших – це забезпечення громадського порядку в громадських місцях². Деякі вчені правоохоронну діяльність розуміють як «правопримусову». Так, І. Л. Петрухін та В. Д. Ардашкін вважають, що правоохоронну діяльність здійснюють ті органи, які мають право застосовувати примусові заходи. Їх іще називають органами примусового підтримання правопорядку³. Також існує думка, що до правоохоронної діяльності відноситься така діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами з метою охорони прав шляхом застосування юридичних засобів впливу⁴. На думку М. І. Мельника та М. І. Хавронюка правоохоронною діяльністю займаються лише спеціально створені державні органи. Правоохоронна діяльність у сфері боротьби зі злочинністю, на їх погляд, містить у собі застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, що вчиняють суспільно небезпечні діяння, і заходів з відновлення порушених у результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб⁵.

О. М. Бандурка розуміє під правоохоронною діяльністю «державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у точній відповідності до закону та за неухильного дотримання встановленого ним порядку». Останнє з наведених вище визначень

¹ Анджієвський В. С. Нове законодавство про адміністративні правопорушення / В. С. Анджієвський, І. А. Тимченко. – К. : Політвидав України, 1987. – 110 с.

² Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов. – Л. : Лениздат, 1973. – 328 с.

³ Петрухин И. Л. Правосудие: время реформ / И. Л. Петрухин. – М. : Наука, 1991. – 125 с.; Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма / В. Д. Ардашкин // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 1–7.

⁴ Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник для студ. юрид. вузов и ф-тов / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – Изд. 4-е, перераб., доп. – М. : Зерцало, 1998. – 416 с.

⁵ Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк – К. : Атіка, 2002. – С. 26–27.

правоохоронної діяльності повніше за інші характеризує її сутність, оскільки вказує на особливу групу органів, які її здійснюють¹.

Необхідно також погодитись з О. Д. Тихомировим та Ю. А. Ведерніковим, що, незважаючи на розмаїття поглядів учених щодо сутності і місця правоохоронної діяльності, вони єдині у визнанні її як державно-владної діяльності, котра здійснюється в правовій формі і безпосередньо пов'язана з попередженням та профілактикою правопорушень². Такий підхід обов'язково повинен базуватись на наступних теоретичних положеннях: правоохоронна діяльність є одним із видів правової форми державної діяльності (правозастосування), тобто тягне відповідні юридичні наслідки, що відрізняє її від фактичної (організаційної) форми, яка не має такої властивості; особливість правоохоронної діяльності зумовлюється спрямованістю її на запобігання, припинення, розслідування, профілактику правопорушень.

З огляду на це доцільно розглядати правоохоронну діяльність у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні правоохоронна діяльність – це діяльність усіх учасників суспільних відносин, яка забезпечує додержання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність та правопорядок. У вузькому значенні правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених державних органів щодо забезпечення прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку, яка здійснюється у встановленій законом формі відповідно до компетенції того чи іншого органа.

Правоохоронна діяльність має цілу низку ознак, до яких слід віднести такі: по-перше, така діяльність може здійснюватися не у будь-який спосіб, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу (наприклад, адміністративних стягнень або кримінальних покарань). По-друге, істотною

¹ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2005. – С. 68–69.

ознакою правоохоронної діяльності є те, що застосовувані у процесі її здійснення юридичні заходи впливу повинні відповідати законам або іншим правовим актам. По-третє, характерним для правоохоронної діяльності є те, що вона реалізується у встановленому законом порядку, з дотриманням певних процедур. По-четверте, суттєвою ознакою правоохоронної діяльності є те, що її здійснення покладається, насамперед, на спеціально створювані державні органи, які комплектуються відповідним чином підготовленими фахівцями.

У цілому головні завдання правоохоронної діяльності полягають в охороні закріпленого Конституцією України¹ суспільного ладу, його економічної та політичної системи, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян. Особливе місце серед головних завдань правоохоронної діяльності посідає захист прав і законних інтересів людини, її життя, здоров'я, честі, гідності та майна. За своїм змістом правоохоронна діяльність є багатоскладовою. Вона містить у собі кілька конкретних напрямків, кожен з яких має свої специфічні завдання і реалізується тільки властивими йому методами. Державне регулювання правоохоронної діяльності здійснюється шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, провідних напрямків і завдань на певний період, забезпечення реальної координації зусиль усіх державних структур, передусім правоохоронних органів, а також відповідних громадських формувань та органів місцевого самоврядування, які мають свою компетенцію в питаннях підтримки правопорядку на території обслуговування.

Аналізуючи юридичну літературу, можна визначити головні характерні ознаки правоохоронної діяльності у її вузькому розумінні, до яких доцільно віднести:

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

– владний характер цієї діяльності, що має полягати у захисті певних суспільних відносин компетентними органами. Саме необхідність владного забезпечення зазначених відносин у процесі правового регулювання зумовлює застосування права. Організація та діяльність установ, які здійснюють правоохоронну діяльність, детально регламентуються у законодавчому порядку, вони комплектуються відповідним чином підготовленими спеціалістами, у першу чергу – юристами. Це певний різновид суспільної і державної діяльності, яка здійснюється від імені та за дорученням держави відповідними (уповноваженими) посадовими особами, їх приписи є обов'язковими для адресатів;

– підзаконність діяльності, що передбачає здійснення повноважень у чітко регламентованих законом процесуальних межах і формах, які навіть у певних випадках утворюють самостійні процесуальні галузі права. Як правило, процес застосування правових норм у правоохоронній діяльності складається з низки чітко визначених і детально регламентованих стадій, після завершення яких видається певний застосовний акт, де фіксуються індивідуально-конкретні правові приписи. Це обумовлено тим, що у реальності правоохоронну діяльність в окремих напрямках здійснюють декілька правоохоронних органів;

– правозастосовний характер рішень, що ухвалюються, відмінність яких полягає не у встановленні нових норм права, а лише у застосуванні відповідних чинних норм, характерних своїм правоохоронним спрямуванням;

– використання примусу як запобіжного заходу з метою припинення протиправної діяльності та спроб уникнути відповідальності чи перешкодити провадженню встановленої законом процедури розслідування (розгляду справи). Саме необхідність використання державного примусу головним чином і обґрунтовує потребу в спеціальній (правоохоронній) діяльності. Окрім цього, використання державного примусу обумовлює необхідність наявності спеціального суб'єкта – компетентного органу, покликаного

перевіряти законність, обґрунтованість та доцільність застосування державно-примусових заходів, а у необхідних випадках у передбачених законом межах конкретизувати їх та визначати порядок використання, здійснювати індивідуально-правове регулювання.

Указане дозволяє виділити наступні загальні ознаки правоохоронної діяльності: вона здійснюється від імені держави з метою реалізації правоохоронної функції держави; правоохоронна діяльність пов'язана зі здійсненням владних повноважень; вона має правозастосовний характер, при цьому застосування норм права спрямоване на профілактику злочинів і правопорушень, відновлення порушених прав; передбачає застосування заходів юридичної відповідальності, а також державного примусу. При цьому вказані ознаки притаманні діяльності багатьох державних органів, що робить недостатньо обґрунтованими будь-які спроби виділити правоохоронну діяльність у її вузькому аспекті та використати їх як критерій віднесення тих чи інших органів до правоохоронних.

Отже, під правоохоронною діяльністю розуміємо напрямок державної діяльності (форму реалізації функцій держави), що здійснюється з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження, а в деяких випадках і припинення правопорушень, охорони, захисту і відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб спеціально уповноваженими на це органами.

На підставі проведеного дослідження понять правоохоронної системи, важливо розрізняти такі поняття, як «правоохоронна функція держави», «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи». Ці поняття – взаємопов'язані, але не тотожні. На думку автора, «правоохоронну функцію держави» слід розглядати як вид функцій держави, а саме «правоохоронну діяльність» як напрямок (форму) реалізації даної функції. Але слід звернути увагу на те, що не всі державні та недержавні органи, які здійснюють правоохоронну діяльність, належать до правоохоронних органів. Сказане стосується органів суду, переважної більшості державних інспекцій,

адвокатури, нотаріату, громадських формувань правоохоронної спрямованості, приватних служб безпеки та охорони, тощо. Крім того, з теоретичної й практичної точки зору треба відрізнити правоохоронні органи та суб'єктів правоохоронної системи, які співвідносяться як особливе та загальне, оскільки суб'єктами правоохоронної системи є держава, суди, правоохоронні органи, громадські правоохоронні організації, правозахисні організації тощо.

Однією з найважливіших внутрішніх функцій держави слід визнати правоохоронну функцію, суть якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які були встановлені й регулюються правом. Формою реалізації цієї функції є специфічний вид державної діяльності – правоохоронна діяльність, яка здійснюється спеціальними органами, що одержали назву правоохоронних.

1.3. Класифікація підвидів правоохоронної функції держави та їх адміністративно-правове регулювання

Як уже було відзначено, не існує чіткого і вичерпного законодавчого визначення поняття «правоохоронна функція держави», і відсутній перелік функцій. Однак аналіз положень Конституції України та Закону України «Про основи національної безпеки України» дозволяє виокремити напрямки здійснення правоохоронної функції української держави. Стаття 8 цього Закону «Основні напрямки державної політики з питань національної безпеки»¹ з огляду на свою назву і зміст по суті справи законодавчо встановлює більшість функцій української держави на сучасному етапі, в

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України : від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

тому числі й правоохоронних, хоча зроблено це не чітко, не конкретно, не повно і суперечливо. Зокрема, у преамбулі цієї статті йдеться про те, що діяльність державних органів повинна бути зосереджена, крім іншого, на:

- забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- викоріненні злочинності;
- зміцненні законності та правопорядку.

Поряд із цими провідними напрямками державної політики з питань національної безпеки України у ст. 8 Закону виділяються деякі інші напрямки діяльності правоохоронної спрямованості:

- забезпечення неухильного додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина, захист конституційного устрою;
- створення дієвих, у тому числі судових, механізмів захисту конституційних прав людини й основних свобод;
- зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом;
- участь України в міжнародному співробітництві у сфері боротьби з міжнародною злочинністю, тероризмом, наркобізнесом, нелегальною міграцією. Тобто, має місце невідповідність преамбули і змісту статті 8 Закону.

На підставі здійсненого аналізу законодавства та юридичної літератури можна виділити внутрішні та зовнішні правоохоронні функції української держави.

До внутрішніх правоохоронних функцій держави належать:

- функція охорони прав та свобод особи;
- функція забезпечення правопорядку.

До зовнішніх правоохоронних функцій належать:

- участь України в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені;
- участь України у підтримці міжнародного правопорядку.

Аналіз Конституції України та інших правових актів дозволяє дійти висновку, що правоохоронні функції мають певну ієрархічну систему.

Пріоритетною є функція охорони прав і свобод особи, що впливає зі змісту ст. 3 Конституції України, яка визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹.

Ця функція держави здійснюється за допомогою функції забезпечення правопорядку. Одна без іншої вони здійснюватись не можуть. Охороняти права і свободи можна тільки через забезпечення правопорядку, який, у свою чергу, може реалізовуватись тільки через охорону прав і свобод особи.

Тобто, охорона прав і свобод особи – це функція-мета, а забезпечення правопорядку – це функція-засіб. Функція охорони прав і свобод особи та функція участі України в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені спрямовані на охорону приватного права, а функція забезпечення правопорядку та участі України у підтримці міжнародного правопорядку спрямована на охорону публічного права.

Функцією-засобом є також зовнішні правоохоронні функції української держави, для яких внутрішні правоохоронні функції є метою і без яких вони не можуть бути нормально забезпечуватись. Це зумовлено дедалі більшою інтеграцією України у правову сферу міжнародного співробітництва, виникненням нових правових потреб.

Слід підкреслити, що охоронні правові потреби постійно зростають, що зумовлено двома взаємопов'язаними причинами: по-перше, ускладненням соціального життя, по-друге, намаганням сформувати в Україні правову державу, головним призначенням якої є охорона прав і свобод особи.

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Безперечно, функціональний критерій треба визнати головним під час визначення діяльності того чи іншого державного органу як виду правоохоронної діяльності. Але для цього важливо здійснити класифікацію правоохоронних функцій. Так, за їх значенням усі правоохоронні функції слід поділити на:

- 1) головні;
- 2) допоміжні.

До головних правоохоронних функцій належать ті, які безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність або, інакше кажучи, пов'язані з боротьбою з правопорушеннями, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права.

Боротьба зі злочинністю передбачає три провідні напрямки: 1) загальна організація боротьби; 2) профілактика злочинності; 3) власне правоохоронна діяльність.

Загальна організація боротьби зі злочинністю зазвичай містить у собі певну інформаційно-аналітичну діяльність, кримінологічне прогнозування, визначення стратегії й тактики, ухвалення та реалізацію програм боротьби зі злочинністю, координацію цієї діяльності, ухвалення законів у сфері боротьби зі злочинністю та організацію відповідних наукових досліджень. Загальна організація є компетенцією Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та спеціально створених міжвідомчих органів.

Профілактика злочинності – загальносоціальне і спеціально-кримінологічне запобігання злочинності, індивідуальне попередження злочинів – є компетенцією як згаданих вищих органів державної влади, так і спеціально створених державних органів.

Власне правоохоронною діяльністю займаються лише спеціально утворені державні органи. Правоохоронна діяльність у сфері боротьби зі злочинністю, на погляд автора, охоплює застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, які вчиняють суспільно небезпечні діяння, і

заходів з відновлення порушених у результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб. Відповідно, тут можна виділити дії щодо виявлення, припинення та розкриття злочинів, застосування заходів кримінальної відповідальності й покарання до осіб, що вчинили суспільно небезпечне діяння (каральна діяльність), дії із застосуванням інших заходів до осіб, що вчинили суспільно небезпечне діяння (ресоціалізаційна діяльність), діяльність з відновлення порушених злочином прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб (правовідновлювальна діяльність).

Такі само напрямки є характерними й для боротьби з правопорушеннями, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність: спеціальні державні органи у межах своєї компетенції здійснюють профілактику цих правопорушень; правоохоронна діяльність у сфері боротьби з ними також охоплює застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, що вчиняють суспільно шкідливі діяння, і заходів з відновлення порушених у результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб.

Головна правоохоронна функція поділяється на такі види:

- профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права);
- захисну (захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб);
- охоронну (охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності);
- ресоціалізаційну (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, 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 (інакше кажучи, розгляд справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами або громадянами-підприємцями);

– виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів.

Виконання саме цих функцій потребує специфічного правового, організаційного, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного, фінансового, наукового та іншого забезпечення, що у свою чергу обумовлює необхідність створення спеціальних служб забезпечення.

Такі функції, як функція боротьби з організованою злочинністю і функція боротьби з корупцією, хоча й передбачаються окремими законами України, по суті, є лише складовими згаданих головних правоохоронних функцій, тому окремо вони не виділяються.

Крім згаданих вище функцій, у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» до функцій правоохоронних органів віднесено також контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний та митний кордон України і нагляд та контроль за виконанням законів¹.

Навряд чи можна погодитися з тим, що наявність у державного органу контрольної (наглядової) функції характеризує цей орган як правоохоронний. Функція контролю (нагляду) передусім означає наявність у державного органу повноважень здійснювати перевірки дотримання законодавства в усіх чи окремих сферах діяльності держави і суспільства, а також окремих юридичних і фізичних осіб. Наслідками контролю (нагляду) не обов'язково може бути застосування засобів примусу до правопорушників, а лише

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України: від 23 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

отримання й аналіз інформації, розробка соціальних програм тощо. Тому контрольна (наглядова) функція може виступати лише як другорядна серед функцій правоохоронних органів.

Взагалі допоміжні правоохоронні функції поділяються на наступні підвиди:

- 1) контрольна (наглядова);
- 2) дозвільна (надання дозволів на здійснення певної діяльності, у тому числі підприємницької, або на вчинення певних дій);
- 3) правороз'яснювальна (у тому числі функція надання правової допомоги);
- 4) аналітична та/або методична;
- 5) інформаційна (інформування інших державних органів, у тому числі правоохоронних);
- 6) нормотворча (з правом видання актів міжвідомчого характеру);
- 7) координаційна.

Правоохоронні органи можуть виконувати також інші функції, які взагалі не можна віднести до правоохоронних: розвідувальна, забезпечення урядового зв'язку, надання соціальної допомоги (крім власне ресоціалізації громадян), конвойна тощо.

На погляд автора, до правоохоронних органів можна віднести лише такий державний орган, виконання яким, поряд з профілактичною, однієї чи кількох інших видів головної правоохоронної функції є визначальним у його діяльності. При цьому виконання другорядних (допоміжних) правоохоронних функцій до уваги може не братися, хоча зазвичай їх виконують майже всі правоохоронні органи. Виняток щодо профілактичної функції слід робити тому, що вона фактично виконується будь-яким державним правоохоронним чи контрольним органом.

Зростання охоронних правових потреб одночасно зумовлює диференціацію класичної правоохоронної функції держави на чотири основні вказані вище правоохоронні функції. При цьому має місце тенденція до

подальшої диференціації правоохоронних функцій і виокремлення нових функцій. Наприклад, є всі підстави дійти висновку, що сьогодні у такій основній функції, як забезпечення правопорядку, яка охоплює подолання злочинності та інших правопорушень, виокремлюються такі конкретні функції:

- функція боротьби з корупцією;
- функція боротьби з організованою злочинністю;
- функція боротьби з тероризмом;
- функція боротьби з торгівлею людьми;
- функція боротьби з кіберзлочинністю.

Потреби, які реалізуються за допомогою цих функцій, є дуже важливими для суспільства, тому загальна вага цих трьох конкретних функцій у загальній функції забезпечення правопорядку є значно більшою, ніж подолання загальної злочинності та інших правопорушень. До того ж треба відзначити, що звичайні злочини та юридичні проступки дуже часто пов'язані з корупцією, організованою злочинністю, тероризмом. Тому здійснення цих правоохоронних функцій є одночасно і подоланням звичайної злочинності та інших правопорушень.

На практиці це виражається, перш за все, у появі відповідних законодавчих актів, спрямованих на задоволення нових охоронних правових потреб, що є також доказом й аргументом виділення відповідної нової функції держави. Цими актами є закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про боротьбу з тероризмом», «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми», «Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність» та ін.

Для України як держави, що намагається досягти рівня розвинутої, демократичної, соціальної та правової держави, існує нагальна потреба у вирішенні комплексу правових, політичних та соціально-культурних проблем, пов'язаних зі створенням сприятливих умов для всебічного захисту

прав і свобод. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм і світових стандартів дотримання прав і свобод людини, забезпечення законності та правопорядку.

Ефективна реалізація правоохоронної функції держави вимагає концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування правоохоронних органів, зокрема гуманізацію діяльності міліції та підвищення її авторитету, побудову відносин між правоохоронними органами і народом на засадах партнерства, вдосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо. Необхідність суттєвого підвищення ефективності діяльності держави у цій сфері потребує ґрунтовного й послідовного наукового аналізу її організаційно-правових засад.

Висновки до розділу 1

На підставі аналізу нормативно-правової та науково-теоретичної бази слід виділити наступні найважливіші цінні аспекти розглянутої теми.

Дослідження функцій держави є надзвичайно важливим для юридичної науки. Функціональна характеристика дозволяє вивчити державу конкретного типу, виду та форми, а також державність конкретного народу. Напрями та види діяльності держави, постановка і вирішення завдань, що стоять перед нею, визначення цілей і шляхів їх досягнення є вирішальними для оцінки ефективності функціонування органів державної влади. Не викликає сумнівів, що саме за допомогою аналізу функцій можна з досить високою точністю визначити характер діяльності держави, правильність вибору нею на сучасному етапі розвитку пріоритетів, рівня її організованості та ефективності.

Функції органів виконавчої влади – це провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, у яких виражається цільове навантаження та з

якими безпосередньо пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Функції органу виконавчої влади та їх зміст обумовлюються переважно сутністю виконавчої влади та її природою, а також цілями і завданнями органу виконавчої влади. Органам виконавчої влади притаманні такі функції: по-перше, це одна з основних функцій держави, в якій відображається сутність виконавчої влади; по-друге, функції – це провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, що поділяються на основні управлінського впливу, які реалізуються у процесі державного управління органів виконавчої влади, а також допоміжні, як нормотворча, оперативна, виконавча, юрисдикційна та функція надання адміністративних послуг; по-третє, це функції управління, що встановлюють причинно-наслідкові зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління.

Авторитет державної влади значною мірою залежить від ефективності функціонування її виконавчої гілки, яка покликана здійснювати загальнодержавне управління в суспільстві, управління громадськими справами, виконання рішень законодавчої гілки і забезпечувати дотримання законів, формувати та провадити загальну політику держави та окремих її органів і відомств, управляти процесами забезпечення життєдіяльності суспільства.

Державна влада не може ототожнюватися тільки з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенції та функціональної спрямованості.

У системі виконавчої влади функціонує значна кількість державних органів, до компетенції яких входить забезпечення безпеки держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Для них характерним є здійснення охоронної – у широкому сенсі слова – діяльності. Частина державних органів безпосередньо бере участь в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки, виступаючи у ролі так званих факультативних суб'єктів поліцейської діяльності, причому для деяких з

них ця діяльність не тільки суперечить їх сутності та цільовому призначенню, але й дискредитує саму ідею забезпечення правопорядку. Функціональний зв'язок між виконавчою владою та правоохоронною діяльністю в її традиційному розумінні знаходить свій відбиток найбільш виразно внаслідок того, що виконавча влада реалізує найбільший обсяг правозастосовних повноважень, що відображають законодавчо зафіксовані інтереси держави у сфері правопорядку.

Однією з невід'ємних функцій держави є правоохоронна функція. Від рівня її забезпеченості юридичними, інтелектуальними та матеріально-технічними ресурсами залежить як ступінь захищеності людини і суспільства, так і значною мірою перспективи розвитку самої держави.

Існують різноманітні погляди на поняття і зміст правоохоронних функцій держави. На думку автора, правоохоронна функція держави – забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), що базується 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 й правопорядку.

Аналіз наукової літератури та чинного законодавства свідчить, що поняття «охорона» – це більш широке за своїм змістом поняття, яке може охоплювати «захист». Семантичне значення слова «охорона» – захищати від посягань, разом з тим, охорона може здійснюватися двома шляхами: 1) встановлення меж належної та обов'язкової поведінки, визначення засобів, способів, заходів з дотримання цих меж; 2) захист порушених прав, їх відновлення у разі недотримання встановлених правил поведінки. Таким чином, охорону прав в широкому значенні можна розуміти як сукупність правових заходів, спрямованих на попередження та профілактику правопорушень, а у разі порушень прав – захист останніх.

Правоохоронну функцію держави не слід ототожнювати з правоохоронними функціями державних органів. Функція держави – це провідний напрямок її діяльності, яким зумовлюється робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів. Функції ж окремого органу держави свідчать про соціальне призначення цього органу як особливої частини механізму держави. Вони мають свій прояв і конкретизацію у компетенції державних органів, у закріплених за кожним органом правах та обов'язках.

Необхідно відрізнити зміст категорії «функції держави» від змісту категорії «реалізація функцій держави», що не завжди враховується дослідниками. Зміст категорії «функції держави» становлять, по-перше, напрями діяльності держави, по-друге, діяльність як категорія необхідного, ідеального. Напрямки діяльності виявляють спрямованість функції, тобто вказують на її об'єкт. Діяльність характеризує, на які елементи об'єкта має здійснюватися вплив. Зміст категорії «реалізація функцій держави» складають, по-перше, форми і методи цього процесу, по-друге, реальна діяльність, яку здійснює держава, реалізуючи свої функції. Ототожнення цих категорій, що має місце з боку значної частини дослідників функцій держави, є неприпустимим, оскільки за такого підходу дійсний стан не відрізняється від належного, і може вважатися нормальним, що держава не здійснює деякі свої функції або їх частину.

Правоохоронну функцію слід також відрізнити від правоохоронної діяльності держави, яка здійснюється або спеціально уповноваженими на те органами держави (правоохоронними), або структурними підрозділами певної кількості органів. В юридичній літературі під правоохоронною діяльністю розуміють владну, оперативну та правозастосовну діяльність з охорони правопорядку, що здійснюється шляхом застосування засобів державного примусу до правопорушників, забезпечення виконання певних заходів покарання (стягнень), а також ужиття заходів щодо попередження правопорушень у майбутньому.

Якщо правоохоронна функція – це лише напрямок державної діяльності, то правоохоронна форма її здійснення – це власне діяльність з охорони правопорядку. З огляду на це правоохоронну діяльність правоохоронну діяльність доцільно розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні правоохоронна діяльність – це діяльність усіх учасників суспільних відносин, яка забезпечує додержання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність та правопорядок. У вузькому значенні правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених державних органів у сфері забезпечення прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку, яка здійснюється у встановленій законом формі відповідно до компетенції того чи іншого органу.

Правоохоронна діяльність має цілу низку ознак, до яких належать такі: по-перше, така діяльність може здійснюватися не у будь-який спосіб, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу (наприклад, адміністративних стягнень або кримінальних покарань). По-друге, істотною ознакою правоохоронної діяльності є те, що застосовувані у процесі її здійснення юридичні заходи впливу повинні відповідати законам або іншим правовим актам. По-третє, характерним для правоохоронної діяльності є те, що вона реалізується у встановленому законом порядку, з дотриманням встановлених законодавством процедур. По-четверте, суттєвою ознакою правоохоронної діяльності є і те, що її здійснення покладається, насамперед, на спеціально створювані державні органи, які комплектуються підготовленими відповідним чином фахівцями.

Під правоохоронною діяльністю слід розуміти напрямок державної діяльності (форму реалізації функцій держави), що здійснюється з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження, а в деяких випадках і припинення правопорушень, охорони, захисту і відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб спеціально уповноваженими на це органами.

Аналіз законодавства України і теоретико-методологічних джерел дозволяє виділити такі ознаки правоохоронного органу:

1. Правоохоронний орган є державним органом, який уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Віднесення недержавних органів, таких, як професійні спілки, правозахисні громадські організації та ін. до правоохоронних ми вважаємо методологічно невірним, оскільки діяльність останніх не відповідає ознакам правоохоронної діяльності: вони не мають владних повноважень, не можуть використовувати заходи примусу, не можуть притягати до юридичної відповідальності.

2. Правоохоронний орган здійснює свою діяльність, суворо додержуючись правил та процедур, встановлених законодавством, при цьому їх порушення тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність.

3. Правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Згадані заходи відрізняються один від одного у залежності від компетенції органа та тяжкості вчиненого правопорушення.

4. Законні та обґрунтовані рішення, ухвалені державними органами, є обов'язковими для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання вказаних рішень складає самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність.

5. Правоохоронні органи здійснюють свою діяльність на професійній основі за умови проходження їх працівниками спеціальної професійної підготовки, порядок і особливості проходження якої можуть мати відмінності у різних правоохоронних органах.

6. 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.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

2.1. Компетенція і повноваження органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави

Результати державного і міжнародного моніторингу за дотриманням законності у сфері правоохоронної діяльності довели нагальну потребу реформування системи кримінальної юстиції як однієї із складових профілактики системних порушень прав людини з боку правоохоронців. Поширеність та відносна сталість кількості правопорушень щороку, вчинюваних працівниками міліції, також стали індикаторами актуальності потреби більш кардинальних змін у функціонуванні органів внутрішніх справ України як одного з важливих соціальних інститутів. Процес реформування останніх потребує, перш за все, переосмислення функцій, завдань і змісту діяльності органів внутрішніх справ у сучасному суспільстві, а також критичного аналізу провідних принципів, за яких відбувалися аналогічні процеси у поліцейських структурах більшості європейських країн.

Як уже наголошувалося вище, правоохоронна функція держави реалізується величезним і розгалуженим апаратом, що являє собою цілісну систему посадових осіб, державних і недержавних органів та організацій. Ця система є досить складною за своєю структурою. Одна її частина здійснює нормотворчість, друга – виконання норм, а третя – судовий захист громадян. Усі вони, так чи інакше забезпечують реалізацію державного управління й об'єднуються поєднані поняттям правоохоронної системи, яка покликана забезпечити правопорядок.

Боротьба зі злочинністю й утвердження правопорядку розглядаються як надзвичайно актуальне загальнодержавне завдання великої політичної ваги, найважливіша складова частина багатопланової діяльності органів державної влади, і в першу чергу – органів внутрішніх справ.

Загальні проблеми становлення, розвитку та функціонування органів внутрішніх справ України у цілому й міліції зокрема досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, Т. О. Коломоєць, В. В. Конопльов, А. М. Куліш, Н. П. Матюхіна, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, Н. М. Оніщенко, В. П. Петков, С. В. Петков, В. М. Плішкін, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та ін. Однак проблема визначення адміністративно-правових засад організації та функціонування органів внутрішніх справ України саме як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави ще не була предметом системного комплексного дослідження. Це і обумовлює актуальність обраної теми дослідження¹.

Правоохоронну функцію держави, як було розглянуто у підрозділі 1.2, не слід ототожнювати з правоохоронними функціями державних органів. Функція держави – це провідний напрямок її діяльності, яким зумовлюється робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів. Функції ж окремого органу держави свідчать про соціальне призначення цього органу як особливої частини механізму держави. Вони мають свій прояв і конкретизацію в компетенції державних органів, закріплених за кожним органом правах та обов'язках. Важливими для пізнання процесу реалізації правоохоронних функцій держави є характеристика суб'єктів, що їх реалізують. Поряд із цим це питання є ще малодослідженим². Але, безсумнівно органи внутрішніх справ України посідають важливе місце у механізмі реалізації правоохоронної функції держави. Наукове дослідження

¹ Загуменна Ю. О. Особливості реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України / Ю. О. Загуменна // Європейські перспективи. – 2010. – № 5. – С. 187–193.

² Сажнев І. В. Суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: теоретико-правовий аналіз / І. В. Сажнев // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 4. – С. 62–71.

параметрів такої реалізації вимагає визначення особливостей системи органів внутрішніх справ та їх адміністративно-правового статусу.

Аналіз наукових праць вищезгаданих та інших авторів дозволяє зробити висновок, що у ролі суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави органи внутрішніх справ у них розглядались фрагментарно, без комплексного підходу. У кращому випадку досліджувалися особливості органів внутрішніх справ як правоохоронного органу. Наприклад, В. В. Ковальська визначає особливості міліції серед інших органів виконавчої влади, до яких відносить наступні: «порядок формування міліції, її структура і компетенція, закріплені нормами права; міліція наділена правом прийняття юридичних приписів, що є обов'язковими для виконання; установлені цими приписами розпорядження забезпечуються заходами переконання, виховання і можливістю застосування примусової сили держави; міліція опирається на матеріальне забезпечення своїх розпоряджень, використовуючи можливості розпоряджатися певною частиною коштів з державного бюджету; у стосунках з окремою особою представляє усе суспільство, а захищаючи його інтереси, нерідко змушена в рамках, встановлених законом, вдаватися до обмеження прав і свобод цієї особи»¹.

Правовий статус будь-якого державного органу характеризують кілька сталих юридичних понять (категорій), а саме: «компетенція», «повноваження», «права», «обов'язки» тощо. Разом з тим слід зауважити, що розгляд питання щодо правового статусу органів державної влади (і ОВС, зокрема) обов'язково передбачає аналіз та дослідження такої категорії, як «компетенція». Це обумовлюється тим, що в юридичній науці компетенція розглядається як головна складова правового статусу будь-якого державного органу. Відповідно, специфіка та загальна прикладна спрямованість цього

¹ Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Ковальська ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 37 с.

дослідження об'єктивно зумовлює необхідність дослідження компетенції та повноважень органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

Перед безпосередньою характеристикою компетенції та повноважень органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави доцільно спочатку з'ясувати саме поняття «внутрішні справи», оскільки попри тривалу історію функціонування органів внутрішніх справ (далі – ОВС) відсутнє не лише визначення поняття «внутрішні справи», що є об'єктом впливу відповідної системи правоохоронних органів, діяльність яких організовує, спрямовує, координує, забезпечує та координує МВС, а й відповідний законодавчий акт у формі закону, який би врегулював найважливіші аспекти діяльності органів внутрішніх справ¹.

У науковій літературі внутрішні справи визначаються у широкому та вузькому значенні. У першому значенні – як усі справи (питання), які мають місце, так би мовити, всередині держави (освіта, наука, медицина, господарська діяльність, боротьба із злочинністю тощо). Так, Б. М. Габрічідзе, О. Г. Чернявський та С. М. Кузнецов зазначають, що термін «внутрішні справи» має більш широкий зміст, ніж той, який звичай вкладається у нього в літературі правоохоронного спрямування. Наприклад, до внутрішніх справ можуть бути віднесені житлово-комунальне господарство, статистика, охорона здоров'я та ін.² Д. М. Бахрах зазначає, що терміном «внутрішні справи» визначається, по суті, вся, за винятком міжнародної (яка є зовнішньою), діяльність держави, проте, на думку вченого, «ніде немає такої ситуації, коли всі “внутрішні справи” були б зведені лише до одного відомства»³. Додамо лише, що відання (керівництво, управління) усіма або переважною більшістю так званих «внутрішніх справ»

¹ Загуменна Ю. О. Функціонально-організаційна структура органів внутрішніх справ / Ю. О. Загуменна // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 47–53.

² Габрічідзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : учебник / Б. Н. Габрічідзе, А. Г. Чернявський, С. М. Кузнецов. – М. : Дело и Сервис, 2001. – С. 431.

³ Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – С. 11.

має місце у монархічних державах та у державі як інституції у цілому – на історично ранніх етапах її утворення. Зокрема, як зазначається в теорії права, монархія – це форма державного правління, за якої державна влада зосереджується цілком або частково в руках однієї особи – монарха, передається в спадщину, не залежить від населення (як правило, не затверджується ним)¹. Дещо подібною до монархії є президентська республіка, яка «характеризується насамперед вагомою роллю глави держави в державному механізмі. Президент поєднує повноваження глави держави і глави уряду. Уряд, як правило, слабо впливає на парламент. Президент здатний відстоювати інтереси виконавчої влади завдяки своєму високому статусу»². Проте навіть і за такої форми державного правління та державного устрою має місце розподіл «найголовнішою» у державі посадовою особою всіх сфер впливу між окремими відомствами, партіями, блоками чи окремими особами, що додатково засвідчує обґрунтованість тези про те, що «немає такої ситуації, коли всі “внутрішні справи” були б зведені лише до одного відомства»³.

Інші науковці пропонують розглядати внутрішні справи у вузькому розумінні, а саме беруть до уваги ті сфери, які належать до відання МВС як центрального органу виконавчої влади. Так, Х. П. Ярмакі відзначає, що традиційно назвою «міністерство внутрішніх справ» окреслювалось виконання поліцейських функцій – підтримання правопорядку і боротьби зі злочинністю»⁴. На думку О. П. Коренева, терміном «внутрішні справи» позначається одна із сфер діяльності держави. Назва цієї сфери має традиційний характер і відбиває її історично сформований зміст діяльності як

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – С. 73.

² Там само, С. 76–77.

³ Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – С. 11.

⁴ Ярмакі Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні / Х. П. Ярмакі. – Одеса, 2004. – С. 44.

одного із правоохоронних органів – органів внутрішніх справ¹. Таку точку зору поділяє більшість науковців системи органів внутрішніх справ.

У довіднику з управління ОВС вказано, що органом внутрішніх справ є автономно діюча структура в системі ОВС з визначеним правовим статусом, що самостійно вирішує певні питання соціального управління². Згідно зі ст. 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» структуру органів внутрішніх справ складають, крім міліції, з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ, навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення³.

Отже, у вузькому значенні (розумінні) під внутрішніми справами необхідно розуміти лише ті об'єкти (предмети, діяльність), які віднесено до відання МВС (боротьба із правопорушеннями, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки та інші), які у вигляді окремих завдань і функцій покладаються на Міністерство внутрішніх справ України. Проте такі об'єкти, предмети та діяльність, яка може бути як протиправною (скоєння правопорушення), так і правомірною (реєстрація транспортного засобу чи зброї, звернення за отриманням ліцензії чи паспорта, укладення договору про охорону тощо) не є сталими, у зв'язку з чим їх перелік постійно змінюється, оскільки деякі дії декриміналізуються, а інші – навпаки визначаються як злочини чи адміністративно карані діяння, свідченням чого є систематичні зміни і доповнення до чинного кримінального та адміністративного законодавства, передбачення нових завдань та функцій МВС, утворення, реорганізація або ліквідація структурних підрозділів як самого МВС, так і підпорядкованих йому органів у цілому.

¹ Административное право России : учебник : Ч. 2 : Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / под ред. А. П. Коренева. – М. : Моск. акад. МВД России ; Щит, 2002. – С. 130.

² Управління органами внутрішніх справ : довідник / уклад. : В. П. Лисюченко, В. С. Цимбалюк, М. В. Гуцалюк. – К. : УВС, 1996. – С. 16.

³ Структура Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/mvs/control/main/uk/publish/article/45675>

У зв'язку з цим органи внутрішніх справ пропонується визначити як єдину систему озброєних правоохоронних органів виконавчої влади, призначенням яких є забезпечення реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, боротьба з правопорушеннями, забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності, а також органів (служб, підрозділів), які виконують забезпечувальні функції.

Зазначимо, що правовий статус органів внутрішніх справ регламентується великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких закони України та нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України. Серйозною проблемою сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України є те, що основні нормативно-правові акти в цій сфері (Закон України «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України) були ухвалені ще до набуття Україною незалежності та своїм корінням спирались на радянську адміністративно-командну систему. Спроби наблизити нормативно-правову базу проходження служби в органах внутрішніх справ до сучасних вимог мали переважно безсистемний характер та не були належним чином обґрунтовані з точки зору юридичної техніки. Наслідками цього стали дублювання окремих норм у різних нормативно-правових актах, наявність юридичних суперечностей та незабезпеченість певних норм фінансово-економічним підґрунтям і правовим механізмом реалізації.

Становлення правової держави, зміцнення законності та правопорядку вимагають підвищення ефективності роботи правоохоронних органів держави, у першу чергу – органів внутрішніх справ. У виконанні завдань, покладених на органи внутрішніх справ, значна роль належить використанню їх компетенції.

В юридичній літературі поняття компетенції тлумачиться по-різному. Аналіз юридичних наукових джерел дає підстави констатувати існування широкої розбіжності точок зору вчених-правників у трактуванні та поясненні цієї категорії. Такий стан речей обумовлюється переважно двома чинниками. По-перше, кожен науковець формулює власний авторський варіант тлумачення терміну «компетенція» відповідно до різнопланових завдань і цілей власного дослідження. По-друге, на сьогодні сама по собі категорія «компетенція» є законодавчо невизначеною, на що вже звертали увагу деякі науковці¹. Проте у літературі в більшості випадків компетенція досліджується у контексті характеристики: а) органів державної влади (посадової особи); б) інших юридичних осіб.

У загальному розумінні «компетенція» трактується як коло повноважень будь-якої організації, установи або особи² та походить від латинського *comptientia*, яке у свою чергу має в основі *compete* – «взаємно прагну», («відповідаю», «підходжу»)³. Як справедливо зауважив Б. М. Лазарев, термін «компетенція» має два значення: перше – коло питань, в яких певна особа чи особи мають знання («відають щось»), і друге – коло повноважень (прав та обов'язків «відати чимось»), відповідно, може йтися про фактичну компетенцію та офіційну компетенцію органів і посадових осіб⁴.

Категорія «компетенція» була сформульована лише на доктринальному рівні. Іноді в літературі, крім суто юридичного терміна «компетенція», можна зустріти також поняття «компетентність». У літературній мові воно

¹ Дзюба І. І. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ігор Ігоревич Дзюба. – Х., 2010. – С. 42.

² Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. – Т. 1 : А. – К. : Аконіт, 2001. – С. 874.

³ Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР ; О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція Української радянської енциклопедії АН УРСР, 1975. – С. 345.

⁴ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев ; АН СССР , Ин-т гос-ва и права. – М. : Юрид. лит., 1972. – С. 11.

означає обізнаність, здатність вирішувати питання певного характеру, показник знання¹. За своїм змістом поняття «компетентність» не має нічого спільного з категорією «компетенція», що нами розглядається. С. І. Ожегов визначає компетенцію у двох значеннях: як коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний, а також коло повноважень і прав².

На думку Ю. С. Шемшученка, компетенція являє собою сукупність встановлених в офіційно-юридичній або неюридичній формі прав та обов'язків будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу чи посадової особи ухвалювати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходів відповідальності³. В. Ф. Погорілка визначає компетенцію як категорію, яка охоплює державно-владні повноваження того чи іншого органу, які визначаються на підставі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав та обов'язків, необхідних тому чи іншому державному органу для виконання його діяльності⁴. Особливість зазначених визначень полягає у тому, що вони характеризуються розмежуванням таких понять, як «повноваження», «права» та «обов'язки».

Проте необхідно звернути увагу і на ту обставину, що деякі вчені під час визначення поняття компетенції не проводять різниці між такими категоріями, як «права», «обов'язки» та «повноваження». Наприклад, М. Ю. Тихомиров називає компетенцією сукупністю встановлених нормами правових прав та обов'язків (повноважень) органів, організацій і посадових

¹Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т новой экономики, 2007. – 1152 с.

²Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Русск. язык, 1991. – С. 289.

³Юридична енциклопедія : у 6 т.: Т. 3 / за ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – С. 196.

⁴Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000. – С. 375.

осіб, а також осіб, що здійснюють управлінські функції¹. Аналогічної точки зору дотримуються і В. В. Лазарєв та С. В. Липень, які розуміють компетенцію як сукупність закріплених у законодавстві прав та обов'язків, якими наділяються державні органи². В. С. Нерсисянц, С. Л. Лисенков і Т. О. Карабін визначаються компетенцію як встановлені правом повноваження у певній сфері державної діяльності, що визначені предметом відання, взагалі не включають до складу цієї категорії «обов'язки» та «права»³. Ю. П. Битяк, визначаючи компетенцію, також не вживає такого поняття, як «обов'язок». Компетенція, на його погляд, являє собою певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, та іншими нормативно-правовими актами, які орган має право вирішувати у процесі практичної діяльності⁴. С. С. Алексєєв тлумачить компетенцію як зміст та обсяг владних правомочностей, які має державний орган і посадові особи, визначені в юридичних документах⁵. В. М. Корельський та В. Д. Перевалов пропонують ще коротше визначення цієї категорії, визначаючи компетенцію як «владні правомочності певного змісту та обсягу»⁶.

Узагальнюючи зазначене, такі категорії, як «повноваження» та «юридичні права та обов'язки» необхідно розглядати як невід'ємні елементи компетенції. Зважаючи на це, слід також підкреслити, що компетенція як самостійне правове явище розкриває власну сутність через реалізацію

¹Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1998. – С. 206.

²Лазарєв В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарєв, С. В. Липень. – М. : Спарк, 2004. – С. 351.

³Проблемы общей теории государства и права : учебник / под ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма-инфра, 2002. – С. 565; Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т. О. Карабін // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – 2005. – № 29. – С. 221–228.

⁴Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – С. 59.

⁵Алексєєв С. С. Теория государства и права (начальный курс) / С. С. Алексєєв. – М. : Юрид. лит., 1996. – С. 40.

⁶Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Норма-Инфра, 2000. – С. 160.

«повноважень», «прав» та «обов'язків». Що стосується такої категорії, як «повноваження», то визначення цього поняття передбачає з'ясування низки його сутнісних ознак, пізнання котрих певною мірою дозволить охарактеризувати їх природу.

Діяльність органів внутрішніх справ буде ефективною лише за умови реалізації наданих їм державою повноважень. У свою чергу, реалізація повноважень ОВС відбувається в конкретних життєвих ситуаціях через такі специфічні елементи повноваження, як можливість (відповідає суб'єктивному праву) чи обтяження (відповідає обов'язку)¹. Суб'єктивне право як частина повноважень і допустима межа, є різновидом можливої поведінки відповідної посадової особи. З позицій загальної теорії права цей елемент повноваження є класичним правом у суб'єктивному значенні².

Щодо характеристики обов'язків, то, на погляд автора, показовою в цьому випадку є точка зору О. В. Петришина, який пропонує розуміти під «обов'язком» вид і допустиму межу необхідної (належної) поведінки суб'єкта, передбачену чинним законодавством. Отже, «обов'язки поліції» після їх закріплення в законодавстві набувають такої риси, як правозобов'язувальний характер. О. В. Петришин відзначає, що згаданий вище характер обов'язків можна встановити з огляду на свідоме використання законодавцем у законодавстві таких специфічних термінів, як «забезпечує», «керує», «розглядає», «застосовує», «контролює»³.

Повноваження органів внутрішніх справ не можуть реалізовуватися (наприклад, у вигляді державного примусу) без одночасного застосування

¹ Петришин А. В. Правовой режим государственной службы : вопросы общей теории : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Петришин; НЮА України. – Х., 1998. – С. 322.

² Лазарев В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Спарк, 2004. – С. 189; Шульга А. М. Основы теории государства и права: Краткое учебное пособие./ А. М. Шульга – Х. : ООО «Прометей-Прес», 2006. – С. 94; Теория государства и права / под ред. О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – С. 227.

³ Петришин А. В. Правовой режим государственной службы : вопросы общей теории : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Петришин; НЮА України. – Х., 1998. – С. 323.

прав та обов'язків. Саме в цьому проявляється їх взаємозв'язок і взаємодоповнення як елементів компетенції. Поряд з наведеним вище слід наголосити, що іноді права та обов'язки можна розглядати як самостійні поняття, які виступають елементами компетенції на рівні з повноваженнями. Наявність відстані між правом та обов'язком у юридичному державно-владному повноваженні означає, що обов'язки державний орган (у нашому випадку ОВС) виконує шляхом використання наданих йому прав у разі настання відповідних умов з метою забезпечення вирішення поставлених перед ним завдань.

Перелічені ознаки повноваження і сутнісна характеристика його елементів дозволяють зробити висновок про те, що «повноваження» є найголовнішим елементом компетенції органів внутрішніх справ. Повноваження слід розглядати як сукупність пов'язаних між собою, соціально обумовлених за змістом юридичних прав та обов'язків владного характеру, що визначають можливі та необхідні вид і ступінь впливу ОВС на суспільні відносини з метою реалізації законних інтересів держави і суспільства. Кожне владне повноваження ОВС – це головний інструмент виконання покладених на них функцій, засіб їх втілення в життя.

Головною змістовою складовою компетенції є повноваження, які, у свою чергу, складаються з прав та обов'язків, закріплених у законодавстві. Є підстави для висновку, що головним і найважливішим елементом правового статусу ОВС під час реалізації правоохоронної функції держави є компетенція, під якою автор пропонує розуміти закріплені в законодавстві України обов'язки, права і владні повноваження, якими наділяються органи внутрішніх справ для виконання поставлених перед ними завдань.

Як уже наголошувалось раніше, сьогодні не ухвалено Закон України «Про органи внутрішніх справ», тому в чинному законодавстві не закріплено головні (загальні) завдання, функції та повноваження органів внутрішніх справ, але вони співпадають із завданнями, функціями та повноваженнями міліції (виняток становлять хіба що внутрішні війська). У подальшому

будемо їх розглядати: по-перше, через призму правоохоронної діяльності міліції, по-друге, аналізуючи ті з них, що містяться у проекті Закону «Про органи внутрішніх справ України»¹, ухваленому Колегією МВС; по-третє, з метою надання власних пропозицій щодо їх нормативного закріплення у майбутньому законі.

Законодавча невизначеність досліджуваних питань спричинила невизначеність у практичній правоохоронній діяльності ОВС і жваві дискусії в науковому середовищі. На думку О. П. Альохіна, О. О. Кармолицького та Ю. М. Козлова, завданнями ОВС є: охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки, охорона майна власників, надання соціальної та правової допомоги населенню². Недоліком такого визначення завдань ОВС є віднесення до них лише боротьби зі злочинністю, боротьба ж із адміністративними правопорушеннями залишилася поза увагою авторів.

У ст. 2 Закону України «Про міліцію»³ до її головних завдань віднесено:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень;

¹ Про органи внутрішніх справ України : проект Закону України від 18 січ. 2008 р. № 1376 : внесений народним депутатом Г. Г. Москалем [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf11=3140.

² Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов ; под ред. А. П. Алехина. – М. : Зерцало-М, 2003. – С. 130.

³ Про міліцію : Закон України : від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

–участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Слід погодитись із зауваженням А. Т. Комзюка, що в наш час міліція не бере участі у безпосередньому виконанні покарань¹. Підтвердженням цього також є визначення у ст. 11 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК) переліку органів виконання покарань, до яких віднесено наступні: Державний департамент України з питань виконання покарань, його територіальні органи управління, кримінально-виконавчу інспекцію, Державну виконавчу службу, військові частини, гауптвахти і дисциплінарні батальйони, а у ст. 30, 36, 41, 163 КВК зазначено, що ОВС проводять «індивідуально-профілактичну роботу із засудженими», а не виконують кримінальні покарання.

Зауваження викликають і сформульовані у ст. 2 Закону України «Про міліцію» завдання. «Забезпечення особистої безпеки» та «забезпечення безпеки дорожнього руху» схожі за змістом, а тому мають бути об'єднані в одне – «забезпечення громадської безпеки». Це ж можна запропонувати і щодо таких завдань, як «запобігання правопорушенням та їх припинення» та «виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили», які доцільно об'єднати в одне – «боротьба з правопорушеннями». По-друге, зважаючи на те, що органи внутрішніх справ не «беруть участь», а реально надають соціальну та правову допомогу фізичним та юридичним особам, сприяють у межах своєї компетенції у виконанні покладених на них законом обов'язків, здається доцільним, сформулювати це завдання як «забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів

¹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 20.

юридичних осіб». По-третє, термін «громадян» у всіх випадках необхідно замінити на «фізичних та юридичних осіб».

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», головними завданнями внутрішніх військ є наступні: охорона та оборона важливих державних об'єктів, установ виконання покарань і лікувально-трудова установ, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України; супроводження спеціальних вантажів; здійснення пропускового режиму на об'єктах, що охороняються; конвоювання заарештованих і засуджених; охорона підсудних під час судового процесу; переслідування і затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти; виконання доручень адміністрації установ виконання покарань і лікувально-трудова профілакторіїв щодо забезпечення внутрішнього порядку; участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю; участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються; охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України¹.

Перелік цих завдань необхідно доповнити таким: «охорона, захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб», а таке завдання, як «участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю» навести у редакції: «охорона та захист громадського порядку та громадської безпеки, боротьба з правопорушеннями».

У п. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України зазначено, що головними завданнями МВС України є:

– організація і координація діяльності ОВС щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;

¹ Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України: від 26 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

- участь у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю; забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;
- організація охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об'єктів;
- забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства;
- забезпечення проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи;
- організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху;
- здійснення на договірних засадах охорони майна всіх форм власності;
- визначення основних напрямів удосконалення роботи ОВС, надання їм організаційно-методичної та практичної допомоги;
- забезпечення додержання законності в діяльності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, працівників і військовослужбовців системи МВС;
- підготовка органів внутрішніх справ і внутрішніх військ для інтеграції України до Європейського Союзу¹.

Проте у визначенні цих завдань є певні прогалини. По-перше, оскільки МВС є найвищим органом управління у системі органів внутрішніх справ, то, вочевидь, усі його завдання мають починатися словами «організація», «координація», «забезпечення» чи «контроль», тому що безпосередню участь у виконанні правоохоронних завдань МВС практично не бере. По-друге, такі завдання, як «участь у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю», «забезпечення запобігання злочинам, їх

¹ Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Указом Президента України від 17 жовт. 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.

припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини», «вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень» необхідно об'єднати в одне, яке автор пропонує сформулювати так: «організація та забезпечення боротьби з правопорушеннями, координація діяльності у цій сфері». Це ж саме стосується і таких завдань, як «забезпечення громадської безпеки» та «забезпечення безпеки дорожнього руху», де одне охоплюється іншим; «організація охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об'єктів» та «здійснення на договірних засадах охорони майна всіх форм власності», які доцільно об'єднати під єдиною назвою «організація охорони та захисту власності від протиправних посягань». По-третє, таке завдання, як «забезпечення додержання законності в діяльності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, працівників і військовослужбовців системи Міністерства» доцільно викласти у такій редакції: «забезпечення додержання законності в діяльності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, виконання вимог законодавства щодо їх соціально-правового захисту».

Проектом Закону «Про органи внутрішніх справ України» передбачається закріпити положення, що «на органи внутрішніх справ України покладаються завдання щодо реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань» (ст. 1)¹. З огляду на те, що у ст. 2 цього проекту наведено перелік функцій органів внутрішніх справ, які здебільшого збігаються із завданнями міліції, визначеними у ст. 2 Закону України «Про міліцію», то з таким визначенням завдань ОВС у цілому можна було б погодитись. Проте, слово «громадян» потрібно було б замінити на слова «фізичних і юридичних осіб», що було обґрунтовано вище. Крім того,

¹Про органи внутрішніх справ України : проект Закону України від 18 січ. 2008 р. № 1376 : внесений народним депутатом Г. Г. Москалем [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pfl1=3140.

до головних завдань ОВС необхідно віднести і такі: 1) охорону, захист та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 2) забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності. У зв'язку з цим пропонуємо наступну редакцію ст. 2 Проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ України», в якій міститься перелік основних завдань ОВС: «На органи внутрішніх справ України покладаються завдання щодо реалізації державної політики з охорони, захисту та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, боротьби з правопорушеннями, забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності».

Під функціями ОВС розуміють провідні напрямки (види) їх діяльності у процесі вирішення поставлених перед ними завдань¹. У науковій літературі функції ОВС, як правило, поділяють на адміністративні, профілактичні, оперативно-розшукові, кримінально-процесуальні, виконавчі та охоронні (на договірних засадах), що насамперед пов'язано з їх законодавчим визначенням як функцій міліції. Так, у ст. 7 Закону України «Про міліцію» зазначено, що міліція є «єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції». Очевидно, що зазначені функції наведено у Законі надто узагальнено, тому тут вони мають скоріше теоретико-пізнавальний, ніж практичний характер.

Щодо видів головних функцій у сфері внутрішніх справ, то деякі вчені до них відносять наступні: охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень, охорону (на основі договорів майна).

¹Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – С. 260.

Погоджуючись у цілому з таким переліком функцій ОВС, слід зробити зауваження. Так, оскільки попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень є лише окремими напрямками боротьби з правопорушеннями, що є одним із завдань ОВС, які потребують деталізації, доцільно цю функцію визначити як «попередження правопорушень, їх виявлення і припинення, вжиття заходів до усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню». Крім того, визначення такої функції, як охорона на основі договорів майна, значно звужує обсяг правоохоронних повноважень органів внутрішніх справ у цій сфері, оскільки вони обмежуються лише укладеними договорами, а органи внутрішніх справ, як відомо, здійснюють охорону власності також під час перевірки документів в осіб, що підозрюються у вчиненні правопорушень, об'єктами яких була власність, затримання і доставляння таких осіб, проведення дізнання та слідства, оперативно-розшукових заходів у цій сфері, проведення профілактичної роботи серед осіб, схильних до вчинення правопорушень проти власності, тощо. А така складова частина Міністерства внутрішніх справ, як внутрішні війська, здійснює охорону важливих державних об'єктів, установ виконання покарань і лікувально-трудова установ, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України, спеціальних вантажів, дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України.

Науковці здебільшого поділяють функції ОВС на три групи: 1) основні, ресурсні (забезпечувальні, допоміжні, другорядні) та управлінські (організаційні, загального керівництва, штабні); 2) основні, забезпечувальні та організаційно-інспекційні¹. Незважаючи на різні назви, за своєю суттю вони відображають провідні напрямки діяльності органів внутрішніх справ у процесі вирішення поставлених перед ними завдань. Так, основні функції –

¹Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 448 с.

це ті функції, заради яких створюється система. Вони пов'язуються з охороною громадського порядку, боротьбою зі злочинністю, розслідуванням злочинів, забезпеченням безпеки дорожнього руху тощо і реалізуються галузевими структурними підрозділами ОВС, для яких виконання цих функцій становить головний зміст їх роботи (підрозділи карного розшуку, боротьби з економічною злочинністю, слідчі, охорони громадського порядку та ін.)¹.

Забезпечувальні функції спрямовані на забезпечення реалізації (здійснення) основних функцій. Їх виконують кадрові, фінансові, медичні, транспортні, господарчі та фінансово-економічні підрозділи (служби, відділи, відділення). Якщо основні функції ОВС спрямовані на забезпечення їх правоохоронної діяльності у рамках держави, то функції забезпечення мають внутрішньоорганізаційний характер.

Безперечно, найвищим органом управління у системі ОВС є МВС України. У науковій літературі серед функцій МВС, як правило, називають такі: забезпечення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю; організацію здійснення ОВС профілактичних та оперативно-розшукових заходів; забезпечення взаємодії між ОВС України і відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції; організацію боротьби з пияцтвом, бродяжництвом, правопорушеннями неповнолітніх та іншими антигромадськими явищами; забезпечення охорони об'єктів власності та особистого майна громадян; забезпечення безпеки дорожнього руху; фінансове, матеріально-технічне, військово-технічне, військове та господарське постачання; проведення кадрової політики². Відоме й інше визначення видів функцій МВС: 1) функції централізованого керівництва, яке полягає у керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи ОВС,

¹Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – С. 261.

² Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 414–419.

визначенні провідних її напрямів, удосконаленні системи управління та організації праці; виданні відомчих нормативних актів, веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів, здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також в інспектуванні; у вивченні, узагальненні та поширенні позитивного досвіду, організації охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, встановленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової й організаційної діяльності органів внутрішніх справ; 2) функції безпосереднього оперативного управління, яке здійснюється МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підпорядкованими органами внутрішніх справ усіх рівнів. Таку точку зору підтримують В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко¹.

Функціональна структура ОВС України значно змінилась унаслідок численних реформ, як власне відомчих, так і міжвідомчих. Розглядаючи розвиток демократично-правових засад як провідний напрямок розбудови держави, українська громада поступово трансформує власне ставлення до силових структур та розуміння їх функцій у сучасному житті. Ідея протидії злочинності як головної мети функціонування органів внутрішніх справ заміщується розумінням того, що головним змістом їх діяльності має бути охорона прав та свобод громадян і громадянського суспільства, а рівень цієї діяльності має відповідати сучасним вимогам розвитку суспільства. Сьогодні законодавець визначає роль МВС України як головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики і перш за все – у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Проте, хоча схема діяльності органів внутрішніх справ України і зазнала певного реформування, вона, як і раніше, залишається у рамках

¹Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 419–420.

традиційного «силового» підходу, орієнтованого на боротьбу зі злочинністю як на головний вид правоохоронної діяльності. Такий підхід є характерним для більшості постсоціалістичних країн і досить повно втілює уявлення суспільства щодо функцій ОВС як центрального правоохоронного органу.

Резюмуючи вищесказане, зазначимо, що специфіка виконавчої влади об'єктивно зумовлює необхідність поділу функцій ОВС на два рівні. З одного боку, функції ОВС можна розглядати крізь призму загальної функціональної спрямованості держави, відповідальної за внутрішній спокій та мир, а також за забезпечення безперешкодної реалізації конституційних прав і свобод. З іншого боку, йдеться про наявність конкретних функцій ОВС, що мають допоміжний характер і фактично є організаційно-технічними засобами реалізації правоохоронної функції держави. Функції ОВС не є статичними, оскільки вони змінюються залежно від напрямів трансформації суспільства та коригування функцій держави.

ОВС України як найчисленніші серед вітчизняних правоохоронних органів також мають низку суттєвих недоліків у сфері правового та соціально-економічного забезпечення, визначення суті та функцій службової діяльності, встановлення оптимальної структури та специфіки управління. Багато в чому вони походять від невирішених проблем, які дісталися у спадщину від радянського періоду, щодо суспільного призначення цієї частини правоохоронної структури держави та кола контрольних-примусових функцій, що мають перебувати під юрисдикцією органів внутрішніх справ.

Визначення особливостей органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави обумовлюється наступним: по-перше, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, предметом розгляду яких були органи внутрішніх справ, як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави вони розглядалися лише в поодиноких працях; по-друге, органи внутрішніх справ є найбільш розгалуженим за обсягом виконуваних завдань, структурою і найбільшим за кількістю персоналу правоохоронним підрозділом, що потребує такої само

розгалуженої та ефективної системи контролю за їх діяльністю; по-третє, має місце значна кількість нарікань громадян на діяльність органів внутрішніх справ, недосконалим є законодавство, яке регламентує їх діяльність, обговорювалися і застосовувалися на практиці різні підходи щодо реформування органів внутрішніх справ, постійною є недостатність фінансування тощо.

А. Т. Комзюк наголошує на тому, що «надане міліції право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків – її головна відмінна риса, що дозволяє міліції зайняти особливе місце в державній системі правоохорони»¹. Зважаючи на те, що «озброєність, безпосередній примус, сила», на яких наголошує Ю. П. Соловей² та «право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків», на чому акцентує увагу А. Т. Комзюк є характерними і для інших правоохоронних органів, особливими ознаками (рисами) або відмінностями їх назвати не можна. Винятком є хіба що порівняння міліції та інших правоохоронних органів з іншими органами виконавчої влади, які не мають статусу правоохоронних. Зокрема, схожий висновок робить А. Т. Комзюк, наголошуючи на тому, що правом застосування зброї в системі органів виконавчої влади наділена не тільки міліція. Це стосується і багатьох інших органів (СБ України, податкової міліції, митних органів, прикордонних військ тощо)³.

На подібну особливість, але вже не міліції, а органів внутрішніх справ, яка полягає у праві останніх «на застосування примусових заходів, у тому числі фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї», вказує і

¹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 21.

² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Юрий Петрович Соловей. – М., 1993. – С. 92.

³ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 22–23.

О. П. Рябченко. Крім того, вона зазначає, що «саме за допомогою органів внутрішніх справ держава примушує осіб, які порушують загальнообов'язкові правила у сфері громадського порядку, громадської безпеки, діяти так, як передбачено законом, або, навпаки, утримуватись від дій, якщо закони держави і обов'язки людини не виконуються добровільно»¹, що також потребує певного уточнення, оскільки обов'язки з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки виконують не лише органи внутрішніх справ, а й інші правоохоронні органи та громадські формування правоохоронної спрямованості.

О. М. Бандурка до особливостей органів внутрішніх справ відносить такі: вони створюються й функціонують як апарат, підпорядкований органам державної влади; складаються з різних підрозділів, які мають відповідні функції і повноваження; багатоаспектний характер їх діяльності², які, на думку автора, характерні і для будь-яких інших органів влади. Водночас слід погодитися з О. М. Бандуркою у тому, що особливість органів внутрішніх справ проявляється у характері мети їх діяльності та їх функцій, під якими автор пропонує розуміти «провідні напрямки їх діяльності в процесі вирішення поставлених перед ними завдань, які охоплюють собою сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі органів внутрішніх справ». Слід також погодитись із запропонованим автором поділом таких функцій на три групи: основні, забезпечувальні та загального керівництва³.

О. М. Куракін наголошує на тому, що «особливе правове становище ОВС у системі правоохоронних органів зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції під час здійснення правоохоронних та організаційних функцій, а також тим, що на них покладається основний обсяг діяльності по боротьбі

¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. О. П. Рябченко. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – С. 9–12.

² Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – С. 55–56.

³ Там само, С. 60.

зі злочинністю та роботі з профілактики й запобігання широкого кола злочинів... органів внутрішніх справ – найчисленніші серед інших правоохоронних органів України»¹.

З таким розумінням особливостей органів внутрішніх справ у цілому можна погодитись, проте їх перелік є дещо звуженим, а отже, потребує суттєвого доопрацювання на предмет його розширення.

Отже, до особливостей органів внутрішніх справ науковці відносять такі: їх воєнізованість; те, що до осіб, які зараховуються до кадрів органів внутрішніх справ, висуваються підвищені вимоги; те, що діє близький до армійського порядок проходження служби, присвоєння працівникам спеціальних звань, військова дисципліна, складання присяги; виконання органами внутрішніх справ широкого кола обов'язків щодо здійснення контролю за виконанням посадовими особами і громадянами вимог законодавчих та інших нормативних актів з питань забезпечення громадського порядку; наявність права й обов'язку здійснювати дізнання і попереднє слідство; використання специфічних методів оперативно-розшукової роботи і застосування до правопорушників спеціальних засобів впливу². Наведені особливості органів внутрішніх справ, як і переважна більшість з тих, які ми охарактеризували вище, є не спеціальними, а загальними, які стосуються переважної більшості правоохоронних органів.

У науковій літературі можна знайти визначення особливостей Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) як центрального органу виконавчої влади. Наприклад, І. І. Дзюба до таких відносить наступні: МВС є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері боротьби з

¹ Куракін О. М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загально-теоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Олександр Миколайович Куракін ; Запорізьк. юрид. ін-т. – Запоріжжя, 2005. – С. 91.

² Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 102.

правопорушеннями, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; МВС має сталу назву, специфічну мету і завдання; МВС є правоохоронним відомством, у зв'язку з чим підпорядковані йому органи (підрозділи, служби) віднесено до правоохоронних (за винятком тих, які виконують забезпечувальні функції); працівники МВС і підпорядковані йому органи під час виконання службових завдань мають право застосовувати примусові заходи, у тому числі й зброю; у переважній більшості випадків напрямки діяльності МВС мають управлінський, ресурсний (забезпечувальний) характер; передбачення підвищених вимог до особистих, фізичних і психологічних якостей його персоналу, низки обмежень і заборон, які компенсуються підвищеним соціально-правовим захистом; наявність суворої службової (військової) дисципліни та законодавче закріплення особливого порядку прийняття на службу і проходження служби його працівниками; наявність особливого режиму службової та державної таємниці¹

Автор вважає, такі особливості і лише за умови їх комплексного розгляду є характерними для органів внутрішніх справ у цілому. Щодо особливостей МВС, то головною з них є те, що воно є найвищим органом управління в системі органів внутрішніх справ, у зв'язку з чим виконує переважно координуючі, контрольно-наглядові та забезпечувальні функції, має специфічну, нехарактерну для інших міністерств, зокрема і правоохоронних, організаційно-штатну структуру.

Що стосується особливостей органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, то такими визнано: «закритість від громадськості, особливо під час прийняття управлінських рішень, що є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень»²,

¹Дзюба І. І. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ігор Ігоревич Дзюба. – Х., 2010. – С. 106–107.

²Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сергій Григорович Братель ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – С. 4.

«недостатнє, у порівнянні з потребою, фінансування, труднощі в забезпеченні підрозділів системи МВС України грошовими і матеріальними ресурсами»¹, «мілітаризованість» (озброєність), особливий порядок прийняття на службу та її проходження в органах внутрішніх справ, підвищений соціально-правовий захист працівників міліції»², «професійна підготовленість контингенту, основним призначенням якого є боротьба зі злочинністю та ефективна охорона правопорядку»³.

Більш детально охарактеризуємо спеціальні ознаки, які є характерними лише для органів внутрішніх справ. Так, однією з ознак, яка дає змогу визначити особливості органів внутрішніх справ, є мета їх утворення та функціонування, яка не отримала належного законодавчого визначення. А. Т. Комзюк наголошує на тому, що «чітке встановлення в нормативному порядку мети діяльності будь-якої державної структури, тим більше міліції, є обов'язковою умовою її нормального функціонування»⁴.

У науковій літературі зазначається, що «мета діяльності органів внутрішніх справ полягає в забезпеченні громадського порядку на всій території держави»⁵, що, на думку автора, було характерним для 60-х р. ХХ ст., коли термін «громадський порядок» (правопорядок) використовувався у назві органів та служб, які сьогодні називаються органами внутрішніх справ.

¹ Борець Л. В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лариса Василівна Борець ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – С. 3.

² Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 103.

³ Мартиненко О. А. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ / О. А. Мартиненко // Право України . – 2009. – № 10. – С. 139–144.

⁴ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 20.

⁵ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – С. 60.

У наш час забезпечення громадського порядку є лише одним із багатьох завдань, які сьогодні виконують органи внутрішніх справ.

На думку І. І. Дзюби, мета діяльності МВС полягає у «забезпеченні ефективності виконання покладених на нього та підпорядковані йому структури завдань, функцій і повноважень»¹.

Частково мету діяльності органів внутрішніх справ сформульовано у ст. 1 Закону України «Про міліцію», в якій зазначено, що «міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань»².

Незважаючи на те, що міліція є лише одним із структурних підрозділів органів внутрішніх справ, таке її розуміння можна взяти за основу під час визначення мети діяльності органів внутрішніх справ, яка полягає в реалізації державної політики у сфері охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань. На перший погляд може здатися, що така мета є характерною і для інших правоохоронних органів, але це не так, оскільки специфіка інших правоохоронних органів полягає у протидії окремим видам злочинів та правопорушень: податковим (Державна податкова служба України), митним (Державна митна служба України), протипожежним (органи Державного пожежного нагляду), вчиненим у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях (Військова служба правопорядку у Збройних Силах України), пов'язаним з посяганням на національну безпеку та територіальну цілісність нашої держави (Служба безпеки України), протидією зовнішнім загрозам

¹ Дзюба І. І. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ігор Ігоревич Дзюба. – Х., 2010. – С. 48.

² Про міліцію : Закон України : від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України (Служба зовнішньої розвідки України), забезпеченням недоторканності державного кордону (Державна прикордонна служба України), забезпеченням нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та спеціально визначених об'єктів (Управління державної охорони), з протидією розвідувальній діяльності іноземних служб (Розвідувальний орган Міністерства оборони України), з протидією злочинам та іншим правопорушенням, вчиненим у місцях позбавлення волі (Державна пенітенціарна служба України).

На особливість органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави вказує система законодавства, яке регламентує їх діяльність. Головна особливість такого законодавства, на жаль, має негативний характер, оскільки органи внутрішніх справ, незважаючи на тривалу історію функціонування, відомчі традиції, власну організаційно-штатну структуру тощо, залишаються єдиним із правоохоронних органів, діяльність яких не врегульовано окремим законодавчим актом – Законом України «Про органи внутрішніх справ України», проект якого більше десяти років перебуває у Верховній Раді України. Причин несхвалення цього законодавчого акта багато, частково вони були визначені у проекті Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України¹, головними з яких є: по-перше, відсутність загальної узгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України, по-друге, неврахування інтересів інших правоохоронних органів під час реформування органів внутрішніх справ України, наслідком чого стало «перетягування» повноважень і компетенції від одних правоохоронних органів до інших.

¹ Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – К. : МВС України, 2007. – 27 с. – Режим доступу : <http://umdppl.info/file/docs/1225440330>.

Наприклад, в одному з проектів Закону України «Про органи внутрішніх справ України» до структури органів внутрішніх справ пропонувалося включити підрозділи Державної прикордонної служби та органи пожежної безпеки¹. Передання зазначених підрозділів до структури органів внутрішніх справ є недоцільним з таких міркувань: по-перше, це суперечить основним Положенням Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, в якій йдеться про звільнення органів внутрішніх справ від деяких невластивих їм функцій; по-друге, діяльність підрозділів Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки України з одного боку пройшла перевірку часом та показала позитивні результати, з іншого – ці підрозділи мають відповідні практичні напрацювання з підготовки персоналу та спеціалізовані навчальні заклади зі своєю матеріально-технічною базою .

Органи внутрішніх справ існують де-факто та де-юре, оскільки про них згадується у значній кількості законодавчих та підзаконних актів, з іншого боку їх правовий статус і досі чітко не визначено. На практиці за основу для характеристики правового статусу органів внутрішніх справ береться Закон України «Про міліцію», що є необґрунтованим, оскільки міліція є лише одним, хоча і найбільшим за обсягом виконуваних завдань, кількістю працівників, служб та підрозділів, матеріально-технічним оснащенням тощо, структурним підрозділом органів внутрішніх справ. Крім міліції, до структури органів внутрішніх справ України входять з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ, навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення².

Нормативне забезпечення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України є досить різноманітним. Його можна класифікувати

¹ Про органи внутрішніх справ України : проект Закону України від 18 січ. 2008 р. № 1376 : внесений народним депутатом Г. Г. Москалем [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pfl1=3140.

² Музичук О. М. Особливості державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ / О. М. Музичук // Форум права. – 2006. – № 3. – С. 93–98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06momovc.pdf>.

за ознаками, що стосуються як внутрішньоорганізаційної, так і їх зовнішньої діяльності, залежно від суб'єкта ухвалення нормативно-правового акту, предмету правового регулювання, галузі права та багатьох інших підстав. У зв'язку з цим доцільною буде його класифікація за такими критеріями: його спрямування, суб'єкт реалізації, предмет правового регулювання, галузь права, сфера дії (впливу), зміст, гласність, вид правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Зазначені критерії вказують на окремі «напрями законодавчого забезпечення органів внутрішніх справ», під якими автор пропонує розуміти сфери (види) їх правоохоронної діяльності, які регулюються законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами¹.

Однією з особливостей органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави є їх специфічна організаційно-штатна структура, нехарактерна для інших правоохоронних органів. Наприклад, Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» затверджено таку загальну структуру МВС України: Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління, державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України, головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи МВС України на транспорті; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти; підрозділи судової міліції; підрозділи місцевої міліції; з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ;

¹ Музичук О. М. Поняття напрямів законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності ОВС: проблеми класифікації / О. М. Музичук // Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка, М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2010. – С. 83–98.

навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення¹.

На специфіку органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави вказують напрями їх правоохоронної діяльності, які є похідними від структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ² та його регіональних місцевих органів³.

Сказане стосується характеру завдань, функцій та обов'язків, які⁴ виконують працівники органів внутрішніх справ, та прав, які вони реалізують, котрі за обсягом є значно ширшими, порівняно із завданнями, функціями, обов'язками та правами, які виконують працівники інших правоохоронних органів, що, відповідно, і викликає найбільшу кількість нарікань на їх професійну діяльність з боку громадськості та суспільства.

Однією з особливостей органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, не властива іншим правоохоронним органам, є наявність розгалуженої системи внутрішньовідомчих спеціалізованих органів (підрозділів, служб) з контролю за дотриманням чинного законодавства в діяльності органів внутрішніх справ, а саме: підрозділів внутрішньої безпеки, документального забезпечення та режиму, контрольно-ревізійної роботи, інспекцій з особового складу тощо.

Органи внутрішніх справ справді є найбільш розгалуженою за обсягом виконуваних завдань та найбільшою за кількістю персоналу правоохоронною структурою, яка виступає головним елементом реалізації правоохоронної функції держави.

¹Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10 січ. 2002 р. № 2925-ІН // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.

²Структура Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/mvs/control/main/uk/publish/article/45675>

³ Структурні підрозділи ГУМВС України в Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.police.kharkov.ua/structure>.

2.2. **Форми реалізації правоохоронної функції органами внутрішніх справ**

Функції держави здійснюються у певних формах шляхом використання у рамках державного механізму спеціальних прийомів і методів. Правовими формами діяльності держави та її механізму є визначений законом порядок здійснення компетентними органами та особами юридично значущих дій, спрямованих на здійснення функцій держави¹. У науці не визначено універсальної кількості правових форм здійснення функцій держави, в зв'язку з чим навести вичерпний їх перелік, на погляд автора є проблематичним.

Етимологічно слово «форма» (походить від латинського *forma*) означає «зовнішній вигляд», «зовнішнє окреслення», видимість чого-небудь. У загальнонауковому обігу форма найчастіше пов'язується з поняттям змісту, наприклад: форма – це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту² або зовнішній прояв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом³. Відомою є точка зору, коли форма визначається як «внутрішня організація змісту»⁴. Досить часто під час визначення форми або не вказують на вид організації змісту, а під нею мають на увазі «спосіб існування і вираження змісту»⁵, або, навпаки, акцентують увагу на тому, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз⁶.

¹ Загальна теорія держави і права / [Л. Л. Богачова, О. В. Петришин, В. Д. Ткаченко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка. – Х. : Право, 2002. – С. 85.

² Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапуга. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

⁴ Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1977. – Т. 24. – С. 612.

⁵ Там само.

⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – С. 1328.

Реалізацію правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ, як і будь-яке інше явище, слід розглядати в діалектичній єдності змісту і форми. І якщо зміст дозволяє дослідити сукупність властивостей, внутрішніх елементів і процесів, що утворюють адміністративну діяльність, то способи організації, здійснення та зовнішнього вираження її змісту найповніше можуть бути розкриті через форму. Ці поняття не можуть існувати одне без одного. Взаємно детермінуючи одне одного, зміст і форма обумовлюють виникнення в процесі правоохоронної діяльності різноманітних інтегруючих зв'язків і відносин. Зміст являє собою «провідний, визначальний бік об'єкта, а форма – той його бік, який модифікується, змінюється залежно від зміни змісту і конкретних умов його існування»¹. Визначальну роль змісту над формою абсолютизувати не варто, адже коли йдеться про державно-правові явища, то їх форма зазнає суттєвого впливу також і з боку різноманітних факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру. Зміст обумовлює форму, а форма є змістовною².

У науковій літературі відмінність філософських категорій, що аналізуються, є відносною. Вона є суттєвою за умови розгляду певних систем, кожна з яких має свій зміст і свою форму. Але під час аналізу взаємовідносин систем різного рівня відзначається взаємоперехід цих категорій, співвідносність цих понять. Те, що в одних відносинах являє собою форму певного змісту (наприклад, діяльність, правовий акт управління), в іншому може розглядатись як самостійний об'єкт, що має свої зміст і форму. «Те, що виступає як форма цього процесу розвитку, має відносну самостійність, може розглядатись як процес, який, у свою чергу, "роздвоюється" на зміст і форму»³. Форма – це безпосередній атрибут правоохоронної діяльності, що забезпечує взаємний зв'язок, найбільш

¹Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Прогресс, 1975. – С. 447.

²Лазарев Б. М. Формы государственного управления / Б. М. Лазарев // Формы государственного управления : сб. статей. – М. : ИГПАН, 1983. – С. 3–19.

³Бахрах Д. Н. Форма государственного управления / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1983. – № 4. – С. 20–27.

доцільну залежність елементів діяльності, яка вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність і динамізм.

Під час визначення форм діяльності органів внутрішніх справ слід пам'ятати і про те, що кожний структурний підрозділ, який входить до системи МВС, має свої специфічні завдання, а отже, – і форми їх вирішення. За складної організації цих органів досить важко проаналізувати всю сукупність форм, що застосовуються як у діяльності всієї системи органів внутрішніх справ, так і її окремих підрозділів.

В основі діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави лежать загальні форми реалізації правоохоронної функції держави та форми управління.

Перш за все розглянемо форми реалізації функцій держави. Як уже зазначалось, функції держави знаходять своє конкретне втілення у певних формах їх здійснення¹. В юридичній літературі немає єдності думок щодо виділення правових форм реалізації функцій держави. Так, на думку деяких вчених, до них належать:

– правотворча діяльність (форма) – форма реалізації функцій держави шляхом підготовки, ухвалення і санкціонування нормативних актів², їх зміни чи відміни чинних норм права³, а також конкретних актів (актів застосування норм права)⁴ та інших джерел права⁵;

¹ Загуменна Ю. О. Правові форми реалізації функцій держави / Ю. О. Загуменна // Правове життя сучасної України : тези доповіді Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу (Одеса, 5–6 червня 2009 р.). – О. : Одес. нац. юрид. академія, 2009. – С. 253–255.

² Теория государства и права : учебник [для юрид. вузов и фак.] / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. – М. : Издат. группа Инфра–Норма, 1997. – С. 152.

³ Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) : монография / М. И. Байтин. – 2–е изд., доп. – М. : ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.

⁴ Лазарев В. В. Общая теория права и государства / В. В. Лазарев. – М. : Юристъ, 1994. – С. 72.

⁵ Лившиц Р. З. Современная теория права: краткие очерки / Р. З. Лившиц ; Российская академия наук. – М. : ИГПАН, 1992. – С. 58.

– правовиконавча¹, оперативно-виконавча, управлінсько-виконавча чи правозастосовна діяльність (форма) – форма реалізації функцій держави шляхом діяльності державних органів щодо виконання законів і підзаконних актів (правових норм) шляхом видання актів застосування права й ухвалення обов’язкових для виконання індивідуально-правових рішень²;

– правоохоронна чи правозабезпечувальна діяльність (форма)³. Думку щодо окремого виділення останньої поділяють не всі автори – так, зокрема, М. І. Матузова й А. В. Малько як форму реалізації функцій держави правоохоронну діяльність не виокремлюють. Вони виділяють дві форми реалізації – правотворчу та правозастосовну. Правозастосовна ж діяльність, у свою чергу, поділяється на оперативно-виконавчу і правоохоронну⁴

Отже, на переконання автора, правоохорона є самостійною формою реалізації функцій держави і, втілюючись у конкретні дії, утворює правоохоронну діяльність.

Також можна виділити ще дві форми реалізації державних функцій – організаційну і правову. Організаційна – це забезпечення діяльності органів держави, підготовка проектів документів, технічна і господарська робота, ідеологічне забезпечення та ін. Правова – ухвалення загальнообов’язкових нормативних актів, а також діяльність щодо реалізації норм права та охорони правового порядку⁵.

¹ Алексеев С. С. Теория государства и права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 46.

² Малько О. В. Теория государства и права в вопросах и ответах / О. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 1997. – С. 76.

³ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

⁴ Байтин М. И. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, Ф. А. Григорьев, И. М. Зайцев ; под. ред. М. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристь, 1997. – 677 с.

⁵ Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси (політичні науки)» / А. А. Коваленко. – К., 2003. – 36 с.; Коваленко А. Органи державної виконавчої влади: проблеми класифікації / А. Коваленко // Компаньон. – 2003. – № 6. – С. 12–21.

Правоохоронна форма – це правоохоронна діяльність держави, за допомогою якої реалізуються її правоохоронні функції¹.

М. В. Черноголовкін визначає форми реалізації функцій держави як форми її практичної діяльності, спрямовані на втілення у життя цілей держави і вирішення завдань, що стоять перед нею. Він був прибічником виділення правових форм державної діяльності і вважав, що це однорідна за своїми зовнішніми ознаками діяльність органів держави з управління суспільством шляхом видання правових актів. На його думку, до них належать: а) правотворча (нормотворча) діяльність, що містить у собі діяльність держави із створення правових норм, їх зміни або відміни; б) правовиконавча (оперативно-виконавча) діяльність, яка охоплює діяльність державних органів з реалізації приписів правових норм; в) правоохоронна діяльність, котра є діяльністю з охорони правових норм від порушень². Крім правової, він виокремлює «суто фактичну», або організаційну діяльність, яку розуміє як однорідну за своїми зовнішніми ознаками діяльність органів держави, що не тягне за собою правових наслідків. До них М. В. Черноголовкін відносив організаційно-масову, культурну і політико-виховну, обліково-статистичну роботу державних органів, збройний захист країни від агресії тощо³.

О. Ф. Скакун також виокремлює форми реалізації функцій держави, не поділяючи їх на правові та організаційні, при цьому вона називає тільки правові форми: правотворчу, правозастосовну, правоохоронну, установчу, контрольно-наглядову⁴. А. Олійник вважає, що «форми здійснення функцій держави – це спеціальні аспекти її діяльності, за допомогою яких

¹ Загуменна Ю. О. Співвідношення правоохоронної функції та правоохоронної діяльності / Ю. О. Загуменна // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : тези доповідей наук.-практ. конф. (Харків, 23 травня 2009 р.). – Х. : ХНУВС, 2009. – С. 251–254.

² Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – С. 186–189.

³ Скакун О. Ф. Теория держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 49.

реалізуються державні функції». Він виділяє такі правові форми здійснення функцій держави: 1) правотворча – відображається в діяльності держави з підготовки й ухвалення нормативно-правових актів та інших джерел права; 2) управлінська – характеризується діяльністю держави та її органів з оперативного застосування, виконання, використання й дотримання правових норм у процесі організації державних функцій; правоохоронна – проявляється в організації охорони правових норм від правопорушень, у контролі й нагляді за здійсненням законності, дисципліни і правопорядку; 4) правозастосовна – застосування правових норм та ухвалення обов'язкових для виконання індивідуально-правових рішень. Він також розрізняє такі організаційні форми: 1) організаційно-регламентуюча – підбір, розстановка, виховання та визначення ефективності діяльності кадрів у сфері здійснення державних функцій; 2) організаційно-економічна – організація матеріально-технічного забезпечення здійснення державних функцій; 3) організаційно-контрольна – організація недержавного контролю у сфері здійснення державних функцій; 4) організаційно-виховна – організація виховання, пропаганди, інформації та іншого забезпечення виховного впливу на населення у сфері здійснення функцій держави¹.

Крім фахівців теорії держави і права, достатньо уваги приділяють цим формам спеціалісти у сфері державного управління.

Так, на думку Ю. М. Старилова, форма управління – це зовнішнє вираження управління, межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування². Автори підручника з державного управління, у свою чергу, під зазначеним поняттям розуміють напрацьовані практикою стійкі способи

¹ Олійник А. Держава (внутрішні та зовнішні напрямки діяльності, функції) / А. Олійник // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко та ін. – К. : Концерн ВД «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – С. 131–133.

² Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилов. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : Норма–Инфра-М, 2002. – С. 212.

фіксації функціональної організації та сукупності оптимальних прийомів і методів, за допомогою яких суб'єктом управління досягаються поставлені цілі¹. Схожу позицію щодо цього терміну підтримує і А. П. Коренева, вважаючи, що форма управління є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють управління².

Дещо інакше розуміє форму державного управління Є. О. Агеева, яка наполягає на тому, що остання становить дії, в яких знаходить вираження управлінська діяльність органів державного управління та їх посадових осіб³. Схожих поглядів дотримуються також і інші автори, які з деякими уточненнями зазначають, що форма управлінської діяльності як спосіб вираження її змісту в конкретній управлінській ситуації становить певну дію суб'єкта управління, що має відповідний зовнішній прояв, за допомогою якого реалізується управлінський вплив⁴.

Узагальнюючи згадані точки зору, можна стверджувати, що існують різні підходи до визначення терміну «форма управління», остання в літературі розглядається або як спосіб вираження певного виду діяльності, або як конкретні дії. Автор вважає, що розуміти форму управління суто як дію буде не зовсім правильним, оскільки в такому разі, з одного боку, практично буде нівелюватися різниця між методом діяльності й формою її вираження (закріплення), а з іншого – визнаватися можливість існування дії за межами певної форми, що взагалі неможливо. Отже, під формою управління в ОВС необхідно розуміти визначені у нормативно-правових актах способи зовнішнього оформлення прийомів впливу суб'єкта

¹ Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. / В. А. Козбаненко. – М. : Статус, 2002. – Т. 2. – С. 35.

² Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. – 3-е изд., с измен. и доп. – М. : Моск. академия МВД России ; Центр юрид. лит. «Щит», 2001. – С. 160.

³ Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е. А. Агеева. – М., 1973. – С. 6.

⁴ Аппарат управления социалистического государства. : Ч. 1. – М. : Юрид. лит., 1976. – С. 300.

управління на об'єкт управління, за допомогою яких досягаються цілі управління.

Форми управлінської діяльності в ОВС виникають не знічев'я, вони опосередковуються змістом нормативно-правових актів, які закріплюють правовий статус зазначеної сукупності органів і мають обиратися суб'єктом управління з урахуванням таких закономірностей:

- форми діяльності повинні відповідати призначенню і функціям управління ОВС, оскільки форма має відповідати і визначатися змістом управління;

- форми діяльності мають відповідати змісту і характеру управлінських питань, що вирішуються;

- форми діяльності повинні відповідати особливостям конкретного об'єкта управління;

- форми діяльності мають відповідати конкретній меті цього впливу (наприклад, необхідність прямих юридичних наслідків або їх відсутність).

З викладеного стає зрозумілим, що для досягнення мети управління ОВС, суб'єкти управління вдаються до різноманітних форм управлінської діяльності, значна кількість яких обумовлює необхідність об'єднати їх в однорідні групи, які б найбільш повно виражали специфіку та особливості елементів, що входять до їх вмісту. Здійснення класифікації форм управлінської діяльності в органах внутрішніх справ має як практичне значення – оволодіння всіма формами управлінської діяльності відкриває широкі можливості для більш чіткого та ефективного використання кожної форми і забезпечує правильне поєднання форм у практичній діяльності суб'єктів управління, так і теоретичну цінність – дозволяє більш повно та глибоко розкрити сутність форм реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України.

Зауважимо, що на сьогодні в літературі відсутні єдині, загальновизнані критерії класифікації форм управління, що обумовлює наявність великої кількості поглядів на зазначену проблему. Так, форми управління

пропонується поділяти на види залежно: від юридичної значущості наслідків застосування тих або інших форм, від їх правової регламентації, від ступеня правової регламентації їх практичного застосування тощо. Але треба визнати, що найбільше визнання на сьогодні отримала класифікація форм управління залежно від правових наслідків їх застосування¹.

Органи внутрішніх справ, які виконують значний обсяг покладених на них державою функцій та діють у межах своєї компетенції, використовують систему різноманітних форм управління. Практична цінність їх полягає у впливі на ефективність управління, яка залежить від умілого використання всього арсеналу форм діяльності й адекватного поєднання різних її елементів². Можна виділити такі форми діяльності ОВС щодо реалізації правоохоронної функції, які б, з одного боку, відповідали всім формальним ознакам цього поняття, а з іншого – відображали б сутність змісту усіх дій і поширювалися на практику як усієї системи ОВС, так і на кожний відповідний орган і його підрозділи.

Зважаючи на ці фактори, форми реалізації правоохоронної функції держави ОВС доречно поділити на юридичні (правові) та організаційні. За своїм змістом, характером і властивостям юридична (правова) форма охоплює нормотворчу та правозастосовну. У свою чергу, правозастосовна форма поділяється на регулятивну і правоохоронну.

Нормотворча форма реалізації правоохоронної функції держави проявляється у тому, що органам внутрішніх справ надано право з метою виконання покладених на них завдань видавати з низки питань нормативно-правові акти. Метою видання нормативних актів є регулювання суспільних відносин, які складаються у процесі охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю, встановлення порядку втілення в життя законів та

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. – 3-е изд., с измен. и доп. – М. : Моск. академия МВД России ; Центр юрид. лит. «Щит», 2001. – С. 138.

² Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – С. 21.

інших актів вищих органів державної влади та державного управління, що визначають права та обов'язки в цій сфері діяльності.

На жаль, сьогодні функціонально-регулятивна роль правових основ створення відомчих нормативно-правових актів є явно недостатньою, і досі актуальним залишається питання про види відомчих нормативних актів, що створюються. Відсутність законодавчо впорядкованого переліку видів актів, які видаються міністерствами та відомствами, не лише призводить до безсистемності та стихійності у всьому нормотворчому процесі, але нерідко перед цими органами постає питання про те, в акті якого конкретного виду слід вміщувати той чи інший нормативний припис.

Класифікуючи нормативно-правові акти органів внутрішніх справ, слід виділити такі їх види:

1. Наказ є нормативно-правовим актом, що видається керівником органу державного управління (його структурного підрозділу), який діє на основі єдиноначальності з метою вирішення основних та оперативних завдань, що стоять перед цим органом.

2. Інструкції містять правові норми, систематизовані за певною сферою. Це інструкції, які: 1) визначають службові права та обов'язки; 2) встановлюють порядок виконання актів вищих у порядку підлеглості органів; 3) закріплюють порядок здійснення окремих видів діяльності.

3. Положення – це нормативно-правовий акт, який встановлює структуру і функції будь-якого органу або визначає порядок будь-якої діяльності.

4. Правила встановлюють порядок здійснення окремих видів діяльності.

5. Статути – це звід правил, що визначають завдання, обов'язки, права та основні форми організації й діяльності окремих служб органів внутрішніх справ.

6. Настанови зазвичай містять правила, що обумовлюють технічний бік організації та діяльності конкретної служби.

Наступна група нормативно-правових актів органів внутрішніх справ має певну своєрідність. Це насамперед стандарти, нормативи, розклади та ін. Ці акти встановлюють так звані техніко-юридичні норми, призначені регламентувати організаційно-технічні, фінансово-економічні та інші відносини службово-допоміжного характеру. Ці акти можуть виражатися у специфічній формі – у вигляді таблиць, переліків, штучних знаків, схем.

Рішеннями колегії МВС ухвалюються проекти наказів, звіти підпорядкованих керівників, звернення і заклики до працівників органів внутрішніх справ.

З огляду на покладені законами України на органи внутрішніх справ функції та відповідні завдання більша частина нормативно-правових актів МВС України належить до сфери адміністративної юрисдикції, а також регулює організацію та здійснення правоохоронної діяльності.

Наявність значної кількості чинних нормативно-правових актів ОВС зумовлюється різними чинниками, переважно об'єктивного характеру, зокрема широтою повноважень і структурною неодноманітністю підпорядкованих МВС України суб'єктів. Проте на кількісні характеристики впливають, звісно ж, і суб'єктивні чинники, як-от ротація кадрів, перерозподіл повноважень тощо. Наслідком цього є дублювання окремих завдань управлінських структур, підпорядкованих МВС, нечіткість і неоднозначність норм, паралельна чинність застарілих і нових норм, суперечності між ними, їх розпорошеність у різних документах, на що звертають увагу працівники міліції.

Якісні характеристики деяких нормативно-правових актів МВС України у постійно мінливих соціальних умовах потребують удосконалення, в тому числі щодо рівномірності правового забезпечення діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, а також узгодження їх текстів з вимогами юридичної техніки. Викликають труднощі нормативно-правові акти, що мають обмежувальні грифи доступу до державної таємниці.

Розкриваючи зміст нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ, слід зауважити, що, по-перше, вона зводиться до того, що ці органи входять до системи галузевих органів виконавчої влади і, відповідно, загальні ознаки відомчого регулювання є характерними і для їх нормотворчої діяльності (підзаконність цієї діяльності, зв'язок з компетенцією органу, обмеженість сфери застосування актів, що приймаються і тощо); по-друге, нормотворча діяльність органів внутрішніх справ має певну специфіку. Розроблені й ухвалені певним відомством нормативні акти є формою вираження їх компетенції, а вона завжди є індивідуальною для кожного органу. Ця специфіка обумовлюється не лише предметною компетенцією кожного з них, але й колом майбутніх адресатів актів, що ухвалюються.

Як свідчить практика, на сьогодні діє близько двох тисяч нормативних актів МВС України, що регулюють різноманітні питання організації й діяльності як міністерства у цілому, так і окремих його підрозділів. Значення цих актів не обмежується регулюванням лише відомчих відносин. МВС України з питань, визначених законодавством, вправі ухвалювати акти внутрішньої дії, що регулюють відносини за участю інших державних органів і фізичних осіб, наприклад акти з питань безпеки дорожнього руху, функціонування дозвільної системи, реабілітації засуджених, оформлення вступу та виходу з громадянства, регіонального обліку громадян, охорони громадського порядку, власності тощо.

Підготовка вказаних нормативних актів і складає зміст нормотворчої діяльності ОВС. Включення окремими авторами до цієї діяльності підготовки міністерством проектів законодавчих та урядових актів слід визнати не зовсім обґрунтованим. Тут йдеться або про участь МВС у підготовці відповідних законопроектів (у відповідності до планів підготовки проектів законодавчих актів), або про його участь у розробці президентських та урядових нормативних актів за окремими дорученнями органів державної влади. Тому не всі проекти нормативних актів ухвалюються в системі МВС України, а вищими органами державної влади або Президентом України.

Оскільки у цій діяльності беруть участь різні органи влади, то її не можна назвати виключно нормотворчою діяльністю органів внутрішніх справ. А оскільки до поняття діяльності, що розглядається, входить процес не лише по розробці, а й по ухваленню, скасуванню і зміні норм права, відображених в тій чи іншій формі, то участь МВС України у розробці нормативних актів – це не нормотворчість у чистому вигляді, а лише виконання окремих нормотворчих функцій. Підсумковим результатом нормотворчої діяльності в органах внутрішніх справ є нормативний акт. В юридичній літературі є поширеною думка, що нормативний акт – це акт, що містить норми права, які діють у часі, просторі й напевне коло осіб. Однак таке визначення є не зовсім повним, оскільки залишилися без уваги правила поведінки, націлені на зміну та скасування правових норм.

Викладене вище дозволяє зробити висновок, що нормотворчість органів внутрішніх справ – це діяльність компетентних осіб у системі МВС України, яка є вихідним компонентом механізму правового регулювання, що здійснюється на делегованій і компетенційній основі і полягає у встановленні, зміні та скасуванні нормативних актів ОВС, які регулюють як внутрішні, так і зовнішні суспільні відносини.

Акти МВС України, регулюючи й урухомлюючи механізм виконання законів України та підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади (Кабінету Міністрів України, Президента України), посідають важливе місце в системі підзаконних, відомчих нормативно-правових актів, ґрунтуються на принципах правотворчості й належать до системи джерел права у правоохоронній і правозахисній галузях. Однак виконуючи такі важливі завдання, нормативно-правові акти МВС України, як і акти інших міністерств і відомств, не позбавлені певних недоліків, а їх система потребує ревізії, змістовно-структурного узгодження, подальшої кодифікації, усунення дублювання норм відповідно до нагальних потреб становлення в державі демократії та панування права. Отож, ефективність правового регулювання суспільних відносин, охорону яких здійснюють ОВС,

і самої діяльності цих органів значною мірою залежить від повноти та якості нормативно-правових актів, ухвалених МВС України, усунення прогалин, колізій і дублювання приписів, а також від високого ступеню їх систематизації, доступності для користувачів, створення умов для отримання відповідної юридичної кваліфікації та забезпечення захисту благ, які охороняються.

Нині як альтернативу відомчим нормативно-правовим актам можна розглядати декілька варіантів. Це і роз'яснення (тлумачення) загальних норм права органами, які їх видали, чи іншими органами за їх дорученням; і видання органами владної компетенції процедурних норм з метою регулювання відносин, які перебувають у сфері видання міліції громадської безпеки. На думку автора, повне виключення відомчої регламентації окремих суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки або хоча б її істотне обмеження на сьогодні є не можливим. Обумовлено це відразу декількома факторами: по-перше, переважна більшість законів та інших правових актів не передбачає безпосередніх механізмів їх реалізації, по-друге, особливий характер функцій міліції громадської безпеки у сфері охорони правопорядку вимагає їх специфічного правового регулювання.

Можна стверджувати, що метою видання правових актів міліцією громадської безпеки в підсумку є конкретизація та деталізація загальних норм права, а також встановлення на підставі первинних правил більш конкретних правових приписів. При цьому їх головне призначення зводиться, головним чином, до організації оптимального функціонування керованих підсистем і впорядкування їх діяльності у сфері охорони громадського порядку, забезпечення особистої безпеки громадян і громадської безпеки.

Іншою формою діяльності ОВС, як відзначалося раніше, є правозастосування. Цю форму слід розглядати як один з найбільш дієвих елементів механізму реалізації правових норм й ухвалення державно-владних рішень по індивідуально-конкретних справах. Більш того, здійснення

багатьох проголошених Конституцією України та іншими нормативними актами прав і свобод може бути досягнуто лише за допомогою застосування відповідної правової норми.

Водночас правозастосування є формою управлінської діяльності, оскільки виражається в безпосередньому впливі владних повноважень на учасників суспільних відносин. Цей вплив проявляється у вигляді правових актів, розпорядження якими є обов'язковими для виконання органами або особами, яким вони адресовані, причому такі розпорядження забезпечуються можливістю застосування заходів державного примусу.

Головними вимогами до застосування норм права є законність, обґрунтованість, доцільність і справедливість.

Сутність застосування правових норм полягає в діях посадових осіб щодо підведення конкретного юридичного факту під відповідну правову норму й ухвалення на цій основі державно-владних рішень.

У процесі правозастосування органи внутрішніх справ: а) встановлюють наявність прав та обов'язків та їх критерію; б) визначають момент дії або факт припинення суб'єктивних прав та обов'язків; в) здійснюють контроль за правильністю набуття прав та обов'язків.

Правозастосування передбачає вступ громадянина у правові відносини з державними органами і посадовими особами, які мають право задовольнити його претензії щодо користування певним соціальним благом.

Правозастосування не обов'язково виступає як невідкладний одноразовий акт. У багатьох випадках це може бути цілий комплекс дій багатьох учасників, що розвиваються послідовно, будь-який процес (порушення кримінальної справи, попереднє розслідування, віддання до суду, судовий розгляд, касація, виконання вироку).

Ми вже досліджували поняття правоохоронної діяльності в підрозділі 1.2 і можемо зробити висновок, що, незважаючи на розмаїття розглянутих поглядів вчених щодо сутності й місця правоохоронної діяльності, вони є єдиними у визнанні її державно-владною діяльністю, котра здійснюється в

правовій формі і безпосередньо пов'язана з попередженням та профілактикою правопорушень¹. Такий підхід обов'язково повинен базуватись на наступних теоретичних положеннях: правоохоронна діяльність є одним із видів правової форми державної діяльності (правозастосування), тобто тягне відповідні юридичні наслідки, що відрізняє її від фактичної (організаційної) форми, яка не має такої властивості; особливість правоохоронної діяльності зумовлюється її спрямованістю на запобігання, припинення, розслідування та профілактику правопорушень.

Основою виконання правоохоронної функції держави є специфічний вид (форма) державної діяльності – правоохоронна, яка здійснюється спеціальними органами, які також одержали назву правоохоронних.

Правоохоронна діяльність щодо попередження правопорушень має у своєму розпорядженні значні можливості, оскільки вона здатна усунути (чи сприяти усуненню) багатьох протиправних факторів. Органи внутрішніх справ, застосовуючи різні норми права, здійснюють заходи, спрямовані на недопущення порушень закону, які можуть перетворитися на обставини, що спричиняють вчинення правопорушень. Органи внутрішніх справ реалізують свої повноваження у сфері профілактичної діяльності під час охорони громадського порядку і громадської безпеки, власності та інших соціальних цінностей, здійснюють запобіжні заходи загального чи суто індивідуального характеру стосовно конкретної особи. Вони провадять запобіжну роботу властивими їм методами й засобами в тісному зв'язку з громадськими організаціями й адміністраціями підприємств, установ та організацій.

Переходячи до аналізу організаційних форм реалізації правоохоронної функції держави ОВС України, доцільно поділити їх на такі види: виховну,

¹ Тихомиров О. Д. Діалектика змісту та форми правоохоронної діяльності / О. Д. Тихомиров, Ю. А. Ведерніков // Філософські проблеми права та правоохоронної діяльності співробітників ОВС : зб. наук. праць. – К. : Укр. академія внутр. справ, 1995. – С. 168–173.

організаційно-регламентуючу, організаційно-соціальну та організаційно-економічну.

У цілому організаційна форма характеризується створенням умов для виконання вимог правових актів, які регламентують діяльність ОВС у механізмі реалізації правоохоронної функції держави, вдосконалення з цією метою організаційних структур.

Організаційно-регламентуюча діяльність передбачає здійснення відповідних дій, що мають характер організаційної роботи ОВС. До неї належать: 1) організація роботи з особовим складом ОВС; 2) прийом на службу; 3) проходження служби; 4) оплата праці; 5) наукова організація праці та ін.

Організаційно-соціальна форма охоплює такі елементи:

1. правове становище. На думку Ю. Коваленка, «правовий статус працівника органів внутрішніх справ є юридичним закріпленням становища певної категорії державного службовця в системі державної служби шляхом встановлення повноважень, посадових обов'язків, прав, відповідальності та різного роду гарантій. При цьому найважливішою ознакою повноважень, що забезпечує їх реалізацію, є владність. Далі, розглядаючи питання про структурні елементи правового статусу працівника органів внутрішніх справ, автор зазначає, що з позиції широкого підходу до нього включаються (крім вище перелічених структурних елементів) громадянство, правосуб'єктність та різні обмеження. Ядром у правовому статусі працівника правоохоронних органів є державно-владні повноваження, а також юридична відповідальність»¹;

2. правовий захист (наприклад, ст. 21 Закону «Про міліцію» визначає окремі положення про правовий захист працівників міліції: працівники

¹ Коваленко Ю. І. Правовий статус працівника органів внутрішніх справ у перехідному суспільстві (порівняльно-правовий аналіз на матеріалах країн СНД) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юрій Іванович Коваленко; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – С. 45.

міліції перебувають під захистом держави, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом);

3. соціальний захист (ст. 22 Закону «Про міліцію» зазначає, що держава гарантує працівникам міліції соціальний захист).

До організаційно-економічної форми належать фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності різних підрозділів ОВС.

Виховна форма діяльності ОВС полягає у створенні відповідних умов для підвищення рівня правосвідомості не тільки пересічних громадян, а й самих працівників ОВС, створення умов для їх самовиховання, що підвищить реалізацію конституційних прав громадян. Виховна форма діяльності ОВС розглядається у двох вимірах, як така що зовнішньо виражається в діяльності ОВС, спрямованій на підвищення рівня правосвідомості, профілактики наркоманії, здійснення заходів із запобігання злочинності, роботи з неповнолітніми, а також як внутрішня, що виражається в діяльності ОВС, спрямованій на підвищення рівня виховання працівників ОВС, проведення індивідуально-виховної роботи.

Заходи виховного характеру є сукупністю засобів впливу на свідомість людини за чіткого дотримання конституційних і загальнолюдських прав і свобод особистості. Основа виховання працівників ОВС з метою запобігання злочинам і фоновим явищам – формування соціально корисних інтересів і потреб і сприяння якомога повнішому їх задоволенню, надання особам, які вчинили негативний проступок несвідомо чи в результаті допущеної помилки, педагогічної, психологічної чи соціальної допомоги. Важливим засобом виховного впливу в колективах є особистий приклад керівників та активу громадських формувань щодо найсуворішого дотримання чинного законодавства, статутів і відомчих приписів. Тому зміцнення дисципліни і запобігання злочинам повинні тісно поєднуватися з рішучим усуненням аморальної та протиправної поведінки посадових осіб.

Базовими документами, що належать до системи відомчих нормативних актів, які мають загальнопрофілактичний вплив через певну

мережу заходів організаційно-управлінського характеру, є Положення про організацію виховної роботи з особовим складом органів і підрозділів внутрішніх справ України, Концепція виховної роботи у вищих навчальних закладах МВС України та ін.

Виховна робота з персоналом системи МВС розглядається з наукових позицій у прикладному її значенні як багатофакторний, диференційований і багатоетапний напрям профілактичної діяльності, що має, по-перше, стримуючий від учинення протиправних дій запобіжний вплив на свідомість працівників, по-друге, створює підґрунтя для формування й закріплення у працівників стійких стереотипів законослухняної поведінки, по-третє, забезпечує високу громадянську свідомість і відповідальність щодо виконання покладених на них державою й суспільством обов'язків під час проходження служби в ОВС. Аналізуючи зміст виховної роботи з працівниками ОВС, її складових, сформульованих у згаданих нормативних документах МВС, зокрема тих із них, що визначають її як комплекс організаційних, морально-психологічних, інформаційних, педагогічних, правових, культурно-просвітницьких, соціальних заходів тощо, спрямованих на розвиток у працівників особистої відповідальності за свідоме виконання Конституції та законів України, вірності Присязі, безумовного дотримання Кодексу честі, високої духовної культури і моральних якостей, почуття патріотизму, державного світогляду та засвоєння морально-етичних норм поведінки¹.

Крім виховної роботи, поширеним явищем є наставництво над молодими фахівцями ОВС. Важливе місце також посідає профілактична робота щодо запобігання вчиненню злочинів працівниками ОВС. Особливе місце в запобіганні злочинам, які вчинюються деякими працівниками ОВС, належить засобам правозастосовного впливу: дисциплінарним,

¹ Варыгин А. Н. Мотивы преступлений сотрудников органов внутренних дел и типология личности / А. Н. Варыгин // Организованная преступность, миграция, политика / под ред. А. И. Долговой. – М. : Российская криминологическая ассоциация, 2002. – С. 110–114.

адміністративним і кримінально-правовим, які не усувають соціальних причин злочинної поведінки, а лише впливають на психіку людей, стимулюючи належну поведінку або загрозою невідворотного покарання утримують від суспільно небезпечних діянь.

До безпосередньо організаційних форм слід віднести роз'яснювальну роботу серед населення, правову пропаганду, організаційну допомогу громадським формуванням і взаємодію із засобами масової інформації. До цього ж належить і видача адресних довідок, надання допомоги потерпілим, інформація родичів про затримання або доставлення в органи міліції їх близьких. Значне місце посідає узагальнення й розповсюдження передового досвіду, проведення різних зборів, семінарів, нарад, конференцій. Усі ці дії безпосередньо не породжують правових наслідків, але вони провадяться на підставі законів і тому впливають на організацію і здійснення охорони громадського порядку.

Отже, всі зазначені форми діяльності ОВС із реалізації правоохоронної функції держави пов'язані між собою і не існують окремо одна від одної. А вибір конкретної форми залежить від того, які завдання стоять перед ОВС. Дане питання є досить актуальним і потребує подальших наукових дискусій щодо його розуміння і теоретичного та практичного обґрунтування.

2.3. Принципи діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави

Відразу ж зазначимо, що принцип є багатозначним поняттям. Категорія «принцип» (від лат. *principium* – основа, начало) – це керівна ідея, головне правило поведінки. У логічному розумінні принцип – центральне поняття, основа системи, яке є узагальненням і розповсюдженням якогось положення на всі явища тієї галузі, з якої цей принцип був абстрагований. В. Даль тлумачить принцип як «наукове або етичне начало, правило, основу, від якої

не відступають»¹. Відповідно до визначення, наведеного у філософській енциклопедії, у суб'єктивному розумінні принцип означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову. Принцип може також означати основоположне теоретичне знання, що не вимагає доказу².

Ще у середині XIX ст. П'єр Прудон наголошував на тому, що принципи взагалі є душею історії: «Будь-який предмет має свою ідею, отже, свій принцип і свій закон; будь-яке явище відповідає якійсь ідеї; ніщо не відбувається у світі, не виражаючи якоїсь ідеї, – усе це є аксіомою новітньої філософії... На принципах ґрунтується все життя народів і все моральне значення їхнього побуту; через певні принципи здійснюють державні перевороти, вмирають і відроджуються спільноти»³.

Різноманітність у тлумаченнях терміну «принцип» що широко застосовуються, на думку Г. А. Сverdлик, обумовлюється тим, що саме по собі поняття «принцип» належить до фундаментальних, містить багатогранні й різноякісні боки й опосередкування, які важко охопити якою-небудь однією загальною дефініцією⁴. Зазначимо, що залежно від того, в якій сфері застосовується цей термін, він може вживатися із певними відмінностями у своєму значенні. Однак його сутнісне та змістовне наповнення завжди залишаються однаковими, а саме: принцип – це основа, фундамент, вихідне положення будь-якого явища (системи, відносин), що пронизує його та забезпечує існування. Звідси, принципами є такі керівні ідеї та правила, відсутність яких унеможлиблює існування, функціонування будь-якого явища. Використання різної термінології стосовно принципів

¹ Словарь русского языка : в 4-х т. : Т. 3 / под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : Наука, 1959. – С. 329.

² Краткая философская энциклопедия / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – М. : Прогресс, 1994. – С. 363.

³ Прудон П. Война и мир: исследование о принципе и содержании международного права / П. Прудон. – М. : А. Чичерин и К^о, 1864. – Т. 1 – С. 5.

⁴ Сverdлык Г. А. Принципы советского гражданского права / Г. А. Сverdлык. – Красноярск : Изд-во Красноярск. ун-та, 1985. – 200 с.

зумовлюється багатогранністю людської діяльності й має природний характер. Залежно від різновиду практичної діяльності в кожному конкретному випадку важливим є вживання тієї термінології, яка найбільшою мірою відповідає змісту здійснюваної діяльності.

Незважаючи на те, що проблема принципів широко висвітлювалася у науковій літературі як із теорії права, так і з галузевих правничих дисциплін, у науці й досі немає єдності в розумінні їх сутності, призначення, системи та структури. Зокрема, принципи часто ототожнюються з правовими ідеями, основними засадами правового регулювання, а інколи зводяться до основних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Крім того, саме принципи діяльності ОВС досліджувались фрагментарно або в межах ширшої правової проблематики, без комплексного підходу. Не були сформульовані вони і в законодавчих актах. Тому ця категорія потребує відповідного уточнення, оскільки принципи є головним орієнтиром для реалізації правоохоронної функції держави.

З метою дотримання послідовності у визначенні загальнометодологічних категорій необхідно пам'ятати про стрижень усієї правової матерії – принципи права, які є орієнтирами для формування права, відображають його сутність і реально існуючі зв'язки у правовій системі. Говорячи про принципи діяльності ОВС щодо реалізації правоохоронної функції держави, слід вважати, що в їх основу покладено правові принципи.

Виходячи з поняття терміну «принцип», правові принципи визначаються як основоположні ідеї, закріплені в законі. Вони набувають значення імперативних вимог, конкретних правил і зобов'язують правокористувача до певної поведінки або встановлюють певні заборони. Ураховуючи значення правових принципів, можна стверджувати, що якість законів та ефективність правового регулювання значною мірою залежить від того, як у них сформульовано і розкрито ці принципи.

На думку Г. В. Щокіна, принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів управління, підпорядковуючись певним

законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм спільних рис, характерних фактів та ознак, які стають загальним початком їхньої діяльності¹.

Як справедливо зазначає А. М. Колодій, принципи – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою та духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних, власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів², від яких узагалі залежить ефективність та якісне функціонування того чи іншого механізму правового регулювання. Більш того, дії з реалізації норм права утворюють механізм правового регулювання і мають самостійну сутність, самостійні принципи³.

Принцип є результатом наукового пізнання, при цьому слід урахувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосовувати їх в управлінській діяльності⁴.

У дослідження принципів права значний внесок зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. Ф. Опришко, М. Ф. Орзіх,

¹ Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : [монография] / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 2000. – С. 368.

² Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 3.

³ Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» ; 12.00.02 «конституційне право» / А. М. Колодій. – К., 1998. – 36 с.

⁴ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Атіка, 2003. – С. 190–193.

В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко тощо. Вони на високому науковому рівні визначили роль і місце принципів у праві.

Тому проблема наукового розуміння сутності принципів права має сьогодні велике теоретичне і практичне значення: вона концентрує не тільки історичні, філософські, моральні та юридичні, а й сучасні соціально-політичні аспекти вітчизняної юридичної науки.

Так, С. С. Алексєєв запропонував класифікацію принципів залежно від їх значення для права і відповідно до того, на яку сферу вони поширюються¹. О. А. Лукашкова обґрунтувала необхідність розмежування загальних принципів організації суспільства і суто правових принципів. До останніх вона відносить принципи законності, справедливості, рівноправності, нерозривного зв'язку прав та обов'язків, співвідношення переконання і примусу, відповідальності за вину². Г. А. Борисов, вважаючи головною підставою для класифікації різні сфери суспільних відносин, на які поширюються ті чи інші принципи та різний характер суспільних закономірностей, що ними відбиваються, виокремлює такі групи принципів: 1) загальнополітичні; 2) правові; 3) принципи побудови та функціонування державної організації; 4) принципи окремих форм державної діяльності, зокрема правоохоронної; 5) принципи права; 6) міжгалузеві принципи; 7) галузеві принципи; 8) принципи окремих груп норм³. Залежно від функціонального призначення й об'єкта відображення В. В. Копейчиков поділяє принципи права на соціально-правові та спеціально-правові⁴.

Існує класифікація, що поділяє принципи права на загальносоціальні та спеціально-соціальні (юридичні), яку запропонувала О. Ф. Скакун. Останні

¹ Алексєєв С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексєєв. – Свердловск : Изд-во Свердл. ун-та, 1973. – Т. 1. – С. 105.

² Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 111–124.

³ Борисов Г. А. О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Проблемы правоведения : межвед. науч. сб. – К. : Вища школа, 1976. – Вип. 34. – С. 11–18.

⁴ Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – С. 109.

вона поділяє на загально-правові, галузеві та міжгалузеві¹, та наводить наступне визначення: «Принципи є підставою права, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії»². С. С. Алексєєв хоча в цілому і поділ принципів на загальносоціальні та спеціально-юридичні, але висловлює заперечення проти самого підходу, тому що поза особливим юридичним проявом економічні, соціально-політичні та інші загальносоціальні основи не можуть набути значення принципів, і це питання потребує подальшої розробки³.

У теорії права визначаються принципи організації та діяльності державного апарату, принципи демократії, принципи права, принципи правотворчості, принципи юридичної відповідальності, принципи правопорядку, рідше – принципи правового статусу особи⁴. Наприклад, О. Ф. Скакун до головних принципів організації й діяльності державного апарату відносить: пріоритет прав і свобод людини, єдність і поділ влади, верховенство права, законність, ієрархічність, організаційно-правову зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб, поєднання виборності і призначуваності, демократизм методів і стилю роботи, змінюваність, поєднання колегіальності та єдиноначальності, гласність і врахування громадської думки, професійну компетентність, економічність, програмування, науковість, право рівного доступу до державної служби⁵.

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 240–241.

² Там само.

³ Алексєєв С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексєєв. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – С. 262.

⁴ Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – С. 100.

⁵ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 94.

Одним із найважливіших принципів організації й діяльності державного апарату, яким необхідно доповнити вищенаведений перелік, є відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, який отримав правове закріплення у ст. 3 Конституції України, де зазначено, що «державна відповідає перед людиною за свою діяльність»¹. Ефективність функціонування державного апарату залежить від дотримання і таких принципів, як незалежність здійснення функцій і повноважень державної влади у межах, визначених Конституцією і законами України, публічність органів державної влади, підконтрольність, професіоналізм.

Отже, теорія принципів права перебуває нині у стадії становлення й пошуку, формується як складний синтез опосередкування й усвідомлення багатьох проблем, пов'язаних із політичними, економічними, духовними та іншими процесами. Крім того, така теорія сприяє набуттю суспільством ознак громадянського, а державою – правової. Принципи права мають історичний характер. Вони є плодом багатовікового розвитку людства, результатом осмислення закономірностей розвитку суспільства в цілому, втілення їх демократичної та гуманістичної традицій.

Загальні принципи права, під якими в теорії права розуміють «об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висувають до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів»², також повинні бути основою (орієнтиром) для діяльності ОВС у реалізації правоохоронної функції держави.

У теорії права такі принципи заведено поділяти на: 1) загально-соціальні, серед яких: економічні, соціальні, політичні, ідеологічні, морально-духовні тощо; 2) юридичні принципи, які, у свою чергу, поділяються на: а) загальні, тобто такі, що належать до всіх галузей права

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 221.

(свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму, законності, пріоритету прав і свобод людини; верховенства права; науковості); б) галузеві, які належать до якоїсь однієї галузі; в) міжгалузеві, властиві для декількох галузей права¹.

Використання різної термінології стосовно принципів зумовлюється багатогранністю людської діяльності й має природний характер. Залежно від різновиду практичної діяльності в кожному конкретному випадку важливо, однак, вживати ту термінологію яка найбільшою мірою відповідає змісту здійснюваної діяльності. Разом з тим, саме термінологічна відмінність у підходах до розуміння принципів створює найбільші труднощі в розкритті природи їх походження і виявленні джерел формування, у визначенні сутнісних ознак. Також необхідно звернути увагу на зв'язок принципів права й управління. Зберігаючи свою специфіку, вони перебувають у динамічному взаємозв'язку, активно впливають одне на одного, причому в принципах права відображаються основні взаємозв'язки, закономірності і відносини управління, а закономірності розвитку права використовуються для вдосконалення управління.

Діяльність ОВС щодо реалізації правоохоронної функції держави повинна здійснюватися відповідно до: 1) загальних принципів побудови та діяльності державного апарату; 2) загальних принципів права; 3) загальних принципів правоохоронної діяльності; 4) загальних принципів державного управління.

Автор вважає, що наведені вище принципи є взаємопов'язаними, і на сьогодні відсутня чітка їх класифікація, тож за змістом принципи організації й діяльності органів внутрішніх справ України доцільно розділити на три основні групи: 1) загальноконституційні; 2) функціональні; 3) структурно-організаційні.

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 74–79.

Конституційні принципи є загальними принципами для будь-якої галузі суспільного життя, при цьому діяльність органів внутрішніх справ як уособлення держави та головний виконавець її правоохоронної функції в першу чергу має базуватися на конституційних принципах. До головних загально-конституційних принципів належать: принцип верховенства Конституції, принцип пріоритету прав людини і громадянина, принцип єдності системи державної влади, принцип розподілу законодавчої, виконавчої та судової влади. Ці принципи є характерними для права в цілому і діють у всіх галузях.

Функціональні принципи визначають засади діяльності органів внутрішніх справ України. До функціональних принципів діяльності ОВС відносимо:

- служіння народу України;
- демократизм і законність;
- гуманізм і соціальну справедливість;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі;
- персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав і законних інтересів органів місцевого (регіонального) самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян; лояльність, вірність державі.

Серед функціональних принципів чітко виділяються ті, що належать до морально-етичної складової діяльності ОВС, та ті, що визначають засади такої діяльності не через призму їхнього сприйняття та ставлення, а як обов'язкову основу діяльності без упередженого ставлення до них. Тому серед функціональних принципів слід виділяти таку групу принципів, як морально-етичні.

Також можна виділити ще один напрямок поділу принципів діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави. Критерієм поділу слід вважати вид (напрямок) правоохоронної функції держави – принципи діяльності ОВС щодо захисту прав і свобод людини та принципи діяльності ОВС щодо забезпечення законності та правопорядку.

У підрозділі 2.1 монографії вже наголошувалося, що на сьогодні відсутній Закон України «Про органи внутрішніх справ України», також не закріплено в законодавстві принципи діяльності органів внутрішніх справ. Стаття 3 Закону України «Про міліцію» визначає основні принципи діяльності міліції, серед яких названо принципи законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням. Крім того, у вказаній статті акцентовано увагу на поєднанні у діяльності міліції гласності та збереження державної або службової таємниці, а також на неприпустимості впливу політичних чинників на виконання працівниками міліції своїх службових обов'язків¹.

У ст. 5 Закону України «Про міліцію» зазначено: 1) «міліція виконує свої завдання неупереджено», що дає підстави виділити і такий принцип її діяльності, як неупередженість; 2) «міліція не розголошує відомостей, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого», що, охоплюється змістом такого принципу, як конфіденційність діяльності міліції; 3) «міліція забезпечує затриманим та заарештованим (взятим під варту) право захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника, реалізацію інших прав затриманих і заарештованих (взятих під варту) осіб», що передбачає такий принцип її діяльності, як забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб; 4) «у разі невиконання працівниками міліції вимог ... особа, права якої були

¹ Про міліцію : Закон України : від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

порушені, може звернутися до суду із заявою про відшкодування шкоди у встановленому законом порядку», що дає підстави закріпити і такий принцип діяльності міліції, як обов'язковість відшкодування шкоди, завданої особам протиправною діяльністю (бездіяльністю) міліції.

Важливим принципом діяльності міліції має стати «принцип постійної готовності до виконання завдань та обов'язків правоохоронного спрямування», оскільки в останньому абзаці ст. 10 Закону України «Про міліцію» зазначено, що «працівник міліції на території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу в разі звернення до нього громадян або службових осіб із заявою чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або у разі безпосереднього виявлення таких зобов'язаний вжити заходів до попередження і припинення правопорушень, рятування людей, подання допомоги особам, які її потребують, встановлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події і повідомити про це в найближчий підрозділ міліції».

Крім зазначених вище основних (загальних) принципів діяльності міліції, зміст та структура Закону України «Про міліцію» дозволяє виокремити і такі спеціальні принципи, як: принципи організації діяльності міліції та її підпорядкованості (ст. 7¹), принципи відносин у діяльності міліції (ст. 6, 8, 9), принципи застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї (ст. 12–15¹), принципи служби в міліції, правового та соціального захисту її працівників (ст. 16–24), принципи контролю та нагляду за діяльністю міліції (ст. 26–27)¹.

Щодо такого структурного підрозділу системи МВС, як внутрішні війська, необхідно відзначити, що у спеціальному законодавчому акті, який регулює їх діяльність – у Законі України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» зазначено, що їх діяльність будується на принципах законності та гуманізму, поваги до особи, її прав і

¹ Про міліцію : Закон України : від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

свобод (ст. 3), а у ст. 5, що «внутрішні війська будуються на засадах централізованого керівництва, єдиноначальності, поєднання під час їх комплектування принципів добровільності та загального військового обов'язку»¹.

До основних принципів державної служби у ст. 3 Закону України «Про державну службу» віднесено:

- служіння народу України; демократизму й законності;
- гуманізму й соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян².

Діяльність міліції України має спиратися на міжнародно-правові та європейські стандарти поліцейської роботи, здобутки світового поліцейського співтовариства. Це такі принципово важливі документи, як Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» та «Європейський кодекс поліцейської етики» Комітету Міністрів Ради Європи. Обидва ці документи об'єднують виключно позитивне ставлення до прав і свобод людини в контексті саме поліцейської діяльності. У першому документі звертається увага на те, що для повного забезпечення прав людини та її основних свобод, гарантованих Європейською конвенцією про права

¹ Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

² Про державну службу : Закон України : від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

людини, головною умовою є наявність мирного суспільства, що користується перевагами порядку та громадської безпеки. У Декларації про поліцію зазначено, що всезагальне прийняття правил професійної етики поліції з урахуванням прав людини й основних свобод сприятиме вдосконаленню європейської системи захисту прав і основних свобод людини. Вкрай важливе значення має положення, зазначене в Європейському кодексі поліцейської етики: «поліція повинна дотримуватися суб'єктивного права, включаючи права і свободи людини, і не здійснювати довільних чи протиправних дій. Це є основоположним для правової держави і для предмета діяльності поліції в умовах демократії»¹.

Перелічені принципи є, безумовно, важливими, вони зберігають своє значення і за сучасних умов, але впровадження концепції реформування правоохоронних органів та відповідність міжнародним стандартам вимагає розширення цих принципів і наповнення їх новим змістом.

Аналізуючи міжнародно-правові акти, що стосуються діяльності поліції, а саме підготовки поліцейських кадрів, етичної поведінки поліцейських, співробітництва у правоохоронній сфері, слід звернути увагу і на вітчизняні законодавчі акти, що регулюють етичну поведінку міліції. У Законі України «Про міліцію» немає безпосередньої норми, яка б регламентувала етику поведінки міліції, але опосередковано така поведінка закріплюється в окремих статтях закону. Зокрема, етична поведінка працівників міліції проявляється в її завданнях і принципах діяльності. У Законі України «Про міліцію» можна виділити норми етичної поведінки міліції, яка об'єктивується в забезпеченні особистої безпеки громадян, участі в наданні соціальної та правової допомоги громадянам, виявленні поваги до особи, взаємодії з населенням, громадськими організаціями. У Законі України «Про державну службу» етиці поведінки державних службовців

¹ Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : документально-джерелознавчий довідник / упоряд. : Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К., 2002.

приділяється значна увага. На це в цьому законі відведено окрему норму, що міститься у ст. 5 («Етика поведінки державного службовця»). На відміну від Закону України «Про міліцію», спектр принципів діяльності державних службовців, передбачених у Законі України «Про державну службу», є набагато ширшим. Зокрема, відмінними принципами є служіння народу України, пріоритет прав людини і громадянина, професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі, персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліна¹.

Практика правового регулювання діяльності міліції України не використовує термін «стандарт», хоча низка положень Закону України «Про міліцію» тією чи іншою мірою відтворює міжнародно-правові стандарти її здійснення. Один із таких стандартів — це застосування сили. Він полягає в реалізації принципу, відповідно до якого застосувати силу можна тільки у разі крайньої необхідності, причому вона має бути співмірною із законною метою, якої треба досягти. Правовою основою цього стандарту є Кодекс посадових осіб з підтримання правопорядку (ст. 3) й основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку². Суть стандарту є такою: якщо поліція застосувала силу, то це означає, що інші засоби в тій обстановці виявилися неефективними, і без застосування сили неможливо було виконати завдання.

У всіх випадках, коли законне застосування сили є неминучим, поліцейські повинні застосовувати силу пропорційно серйозності порушення; зводити до мінімуму можливість завдання шкоди, нанесення поранень; поважати й зберігати людське життя, гарантувати невідкладну медичну допомогу, негайно повідомляти родичів потерпілих, у разі заподіяння смерті людині відразу ж повідомити про інцидент вище керівництво, яке, у свою чергу, повинно провести ретельну службову перевірку дій поліцейських.

¹ Про державну службу : Закон України : від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

² Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України : монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ, 2002. – С. 5.

Дуже схожі за змістом положення містить ст. 12 Закону України «Про міліцію», що встановлює умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї й передбачає, зокрема, що в разі неможливості уникнути застосування сили остання не повинна перевищувати міри, необхідної для виконання покладених на міліцію обов'язків, і має зводити до мінімуму можливості завдання шкоди здоров'ю правопорушників та інших громадян. У разі завдання шкоди міліція забезпечує надання необхідної допомоги потерпілим у найкоротший термін¹.

Діяльність органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави повинна ґрунтуватися на наступних принципах: верховенства права, законності, гуманізму, демократизму, соціальної справедливості, взаємодії з громадськими організаціями й населенням, а також державними підприємствами, установами та організаціями, гласності, позапартійності та політичної нейтральності, централізованого керівництва та єдиначальності, служіння народу України та відповідальності перед народом України, відкритості для демократичного цивільного контролю, пріоритету прав людини і громадянина, поваги до прав і гідності особи, професіоналізму та компетентності, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни.

Підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що принципи діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави треба розуміти як відправні засади, беззаперечні вимоги щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення законності та правопорядку, а тому їх треба постійно враховувати під час реформування системи правоохоронних органів та організацій. Лише за умови дотримання цих принципів усіма суб'єктами правоохорони з упевненістю можна говорити про демократичність та правову основу правоохоронної системи зокрема та держави загалом.

¹ Про міліцію : Закон України : від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

2.4. Методи реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ

Методи реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ є досить різноманітними. Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети та засобів її досягнення. Метод (від грецького *methodos* – шлях до чого-небудь, простежування, дослідження) – це «шлях, спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь»¹, «свідомі систематичні й послідовні дії, що ведуть до осягнення якої-небудь мети»², «спосіб досягнення мети, сукупність прийомів та операцій теоретичного або практичного освоєння дійсності, а також людської діяльності, організованої певним чином»³. У загальноживаному розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми та засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності⁴.

Методами реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ можна визнати різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких ОВС здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації правоохоронної функції держави у сфері охорони громадського порядку, боротьби зі злочинами та захисту прав і свобод людини і громадянина.

¹ Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д. Н. Ушакова. – М.: Гос. изд-во иностр. и национ. словарей, 1938. – Т. II. – С. 200.

² Івченко А. О. Тлумачний словник української мови : близько 7000 словн. ст. / А. О. Івченко худож.-оформл. І. В. Осипов. – Х. : Фоліо, 2005. – С. 344.

³ Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / главн. науч. ред. и сост. С. Ю. Солодовников. – Мн. : МФЦП, 2002. – С. 499.

⁴ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. / Г. В. Атаманчук – 2-е. изд. – М. : Омега-Л, 2004. – 580 с.

Учені по-різному визначають і класифікують методи реалізації функцій держави. Один із перших дослідників методів здійснення функцій держави М. В. Черноголовкін, не визначаючи методи здійснення функцій держави, вважав, що вони містять у собі, по-перше, методи, спільні для всіх його головних функцій, та, по-друге, методи, притаманні окремим функціям або їх групам. До загальних методів він відносив переконання та примус. Для методу примусу є обов'язковим підкорення поведінки волі індивідів не власній волі, а волі держави, у разі переконання такого підкорення немає¹.

О. Ф. Скакун, не визначаючи методи реалізації функцій держави, відносить до них переконання, заохочення, державний примус і придушення².

Автори посібника «Загальна теорія держави і права» за редакцією В. В. Копейчикова також не дають визначення методам здійснення функцій держави, але виокремлюють переконання, заохочення і примус³. Деякі фахівці вважають, що методи здійснення функцій держави – це засоби, способи та прийоми, за допомогою яких здійснюються спеціальні види діяльності держави з реалізації її функцій. Вони розрізняють такі методи: правотворчої діяльності (це засоби, прийоми і способи підготовки, ухвалення й оприлюднення нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення державних функцій), виконавчо-розпорядчої (це засоби, прийоми і способи здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері реалізації функцій держави), правоохоронної (засоби, прийоми і способи правоохоронної діяльності відповідних державних органів), організаційної (засоби, прийоми і способи здійснення організаційного виду діяльності із забезпечення

¹ Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – С. 192.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – С. 49.

³ Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 72.

реалізації державних функцій – програмування, прогнозування, дослідження, здійснення оперативного аналізу та ін.).

А. Олійник майже повторює визначення методів здійснення функцій держави як засобів і способів, за допомогою яких здійснюються спеціальні види діяльності держави з реалізації її функцій. Держава здійснює правотворчу, управлінську, виконавчо-розпорядчу, правоохоронну та організаційну діяльність. Методи правотворчої діяльності держави – засоби і способи підготовки, ухвалення й оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення державних функцій. Управлінські методи – засоби і способи здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері реалізації функцій держави. Правоохоронні методи – засоби і способи правоохоронної діяльності відповідних державних органів. Організаційні методи – засоби і способи здійснення організаційного виду діяльності із забезпечення реалізації державних функцій (програмування, прогнозування, дослідження, тощо¹).

Необхідно відзначити, що теоретики держави і права в цілому приділяють небагато уваги методам здійснення функцій держави, і майже не дослідженими залишаються методи здійснення правоохоронних функцій держави. Крім фахівців у сфері теорії держави і права, методам державної діяльності приділяли відповідну увагу і вчені у галузі державного управління. Г. В. Атаманчук під методами управлінської діяльності розуміє способи і засоби аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм, впливів на свідомість і поведінку людей в управлінських суспільних процесах, відносинах та зв'язках². Він поділяє їх на такі дві групи:

а) методи функціонування органів влади;

¹ Олійник А. Держава (внутрішні та зовнішні напрямки діяльності, функції) / А. Олійник // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко та ін. – К. : Концерн ВД «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – С. 131–133.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. / Г. В. Атаманчук – 2-е. изд. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 248–250.

б) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Перші методи – це способи, прийоми та дії осіб, втягнутих у процес державного управління, пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також із здійсненням правової та організаційної державно-управлінської діяльності. Наприклад, під час підготовки управлінських рішень використовуються наступні способи та прийоми дій вивчення конкретних управлінських ситуацій на місцях, в управлінських об'єктах; теоретичне усвідомлення сутності управлінської проблеми; ознайомлення з досвідом вирішення подібної проблеми; складання інформаційних довідок; аналіз статистичних матеріалів тощо. Г. В. Атаманчук відзначає, що останнім часом усе дедалі частіше використовуються методи наукового пізнання, як-то математичне програмування, статистичні методи, системний і функціональний методи, економіко-статистичне моделювання, методи прогнозування, соціального експериментування. Він констатує, що велика група методів функціонування органів влади пов'язана з правовою та організаційною державно-управлінською діяльністю. Особливий характер мають методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору і розвитку управлінських кадрів, методи контролю. Наприклад, під час здійснення контролю застосовуються методи попереднього, поточного та наступного контролю, загальної і вибіркової перевірки тощо¹.

Учений вважає, що управління – це взаємодія людей, тому в ньому важливе значення належить прийомам, способам, операціям стимулювання, активації та спрямуванням діяльності людини з боку державних органів і посадових осіб. За аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини й відповідно, за змістом методи забезпечення реалізації цілей і функцій

¹Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. / Г. В. Атаманчук – 2-е. изд. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 248–250.

державного керування можна поділити на морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні.

Морально-етичні методи являють собою заходи звернення до гідності, честі й совісті людини. Вони містять у собі способи виховання, роз'яснення та популяризації цілей і змісту управління, засоби морального заохочення й стягнення та ін. Зміст їх полягає у тому, щоб виробляти і підтримувати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки. Багато з них сьогодні забули, що не прикрашає державне управління. Якщо моральні установки «не працюють» у державних органах, то вже, тим більш не можуть проявитися в суспільстві.

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, дозвілля людей, наданням їм соціальних послуг. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їхній статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно призводить до зростання ролі цих методів.

Економічні методи зумовлюються роллю економічних інтересів у житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, діючі у суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці й інші економічні важелі завжди привертають увагу, і, оперуючи ними, органи державної влади та місцевого самоврядування можуть досягти значних успіхів у реалізації цілей і функцій державного управління.

Особливе місце в державно-управлінській діяльності посідають адміністративні методи, що містять у собі способи, прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки й діяльності людей з боку відповідних управлінських компонентів держави. Їх ознаки: а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом становлення їхніх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних команд; б) односторонній вибір способу вирішення завдання, варіанту поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню; в) безумовна

обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може тягнути різні види юридичної відповідальності¹.

Н. М. Мироненко під методами управління розуміє способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають складову управління. Він розрізняє методи організації та методи діяльності органів управління. Методи діяльності поділяються ним на загальні (застосовуються під час здійснення всіх функцій) і спеціальні (застосовуються під час здійснення окремих функцій). До загальних методів Н. М. Мироненко відносить переконання, примус, методи регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління. За механізмами впливу на керовані об'єкти вони поділяються на методи прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні), за силою впливу – на методи видання правових актів та організаційні. Він також виокремлював такі методи: зовнішньоекономічного впливу (організаційні та адміністративні), морально-політичні (переконання, виховання, моральне заохочення), економічні (матеріальне заохочення осіб і колективів), організаційні (прогнозування, організація, періодизація, контроль), адміністративно-директивні, зміст яких не розкриває².

Спеціалісти у галузі адміністративного права В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко вважають, що під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми та засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності. Зважаючи на це, вони дають таке визначення методів державного управління: «це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесено до їх ведення»³ [242, с. 184]. Вони зазначають, що методи державного управління є численними. Пояснюється це, по-перше, багатоманітністю всієї системи суб'єктів державного

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. / Г. В. Атаманчук – 2-е. изд. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 250–251.

² Методи управління // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 3. – С. 617–618.

³ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

управління, по-друге, багатоманітністю функціонального призначення і змісту діяльності кожного із суб'єктів, по-третє, багатоманітністю об'єктів управлінського впливу. Наводячи кілька класифікацій методів різних авторів: позаекономічного (прямого) та економічного (непрямого) впливу (Ю. Козлов), морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні (А. Луньов), морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні (Г. Атаманчук), стимулюючого та імперативно-владного впливу (А. Васильєв), В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко вважають, що важливим критерієм класифікації методів управління є потреби процесу управління, якими є переконання, заохочення та примус, тому вони виокремлюють три відповідних методи державного управління¹.

Слід погодитись з авторами підручника «Адміністративне право України» за редакцією Ю. П. Битяка, які під методом розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети, а під адміністративно-правовими методами – способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян². Вони поділяють управлінські методи на наукові та ненаукові, демократичні та диктаторські, державні й громадські, адміністративні та економічні, прямого і непрямого впливу. Унаслідок того, що одні методи мають загальний характер, притаманний усім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяються на загальні та спеціальні. До загальних ці автори відносять методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу,

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

² Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – С. 146.

регулювання, керівництва та управління. При цьому вони вважають переконання та примус універсальними методами¹.

Викладене дозволяє зробити висновок, що фахівці теорії держави і права і спорідненої їм теорії державного управління приблизно однаково визначають сутність методів діяльності держави як засобів, способів і прийомів здійснення функцій держави. Що стосується видів методів, то майже всі фахівці одностайні у тому, що існують такі методи діяльності держави, як загальні та спеціальні. Що стосується інших видів методів, то тут існує різноманіття класифікацій, при цьому деякі з них слід визнати помилковими.

По-перше, виокремлювати разом із переконанням і примусом метод заохочення навряд чи правильно, тому що він є складовою переконання. По-друге, виокремлення фахівцями теорії держави і права як різних виконавчо-розпорядчої та організаційної діяльності є неправильним, оскільки вони обидві мають організаційний характер і тому по суті є одним методом діяльності. Це стосується і згаданої у цій класифікації правоохоронної діяльності, тому що вона здійснюється і за допомогою правотворчих та організаційних методів, тобто є до них однопорядковою і не може містити їх у своєму змісті.

Аналогічні недоліки пов'язані з порушенням вимог до підстав класифікацій, співвідношенням цілого та окремого, зустрічаються й у видах методів діяльності держави, які наводять фахівці з теорії державного управління. Що стосується методів здійснення правоохоронних функцій держави, то вони є майже не дослідженими, що потребує відповідних розробок.

Методи переконання і примусу є загальними універсальними методами, вони можуть конкретизуватись в інших методах, зокрема в адміністративних, соціально-психологічних та економічних.

¹ Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – С. 148.

Форми й методи діяльності органів внутрішніх справ у реалізації правоохоронної функції держави залежать від умов життя нашого суспільства і тому можуть змінюватися і вдосконалюватися у міру його демократизації, переростання у дійсно громадянське суспільство, властиве правовій державі. Вони перебувають у тісному зв'язку, що й дозволяє ефективно впливати на поведінку людини. Форма дає уявлення про шляхи діяльності, якими міліція здійснює вплив на об'єкт, метод відображає, які засоби та прийоми при цьому використовуються. Саме тому кожний метод має свою конкретну форму, а форма, у свою чергу, може реалізовуватись за допомогою одного з кількох методів.

Висновки до розділу 2

Дослідження адміністративно-правової характеристики організації та функціонування органів внутрішніх справ України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави дозволяє зробити низку наступних висновків.

Органи внутрішніх справ виступають спеціальними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. Реалізація правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ проявляється у таких видах діяльності, як адміністративно-правова діяльність органів внутрішніх справ, та кримінально-правова. У рамках цього дослідження автор приділив увагу саме адміністративно-правовим засадам реалізації правоохоронної функції держави. Це пов'язано насамперед з тим, що у виконанні завдань і функцій, які покладено на органи внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, визначна роль належить адміністративній діяльності, яка здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації

та практичного виконання заходів, спрямованих на захист особи, її прав, свобод і законних інтересів, охорону громадського порядку і громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями. Від її ефективності суттєво залежить стан правопорядку в країні, у зв'язку з чим набувають визначення шляхи удосконалення реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України.

Пропонується визначити органи внутрішніх справ як єдину систему озброєних правоохоронних органів виконавчої влади, призначенням яких є забезпечення реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, боротьба з правопорушеннями, забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності, а також органів (служб, підрозділів), які виконують забезпечувальні функції. У зв'язку з цим автор пропонує наступну редакцію ст. 2 Проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ України», в якій міститься перелік головних завдань ОВС: «На органи внутрішніх справ України покладаються завдання щодо реалізації державної політики з охорони, захисту та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, боротьби з правопорушеннями, забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності».

Специфіка виконавчої влади об'єктивно зумовлює необхідність поділу функцій ОВС на два рівні. З одного боку, функції ОВС можна розглядати крізь призму загальної функціональної спрямованості держави, відповідальної за внутрішній спокій та мир, а також забезпечення безперешкодної реалізації конституційних прав і свобод. З іншого боку, йдеться про наявність конкретних функцій ОВС, що мають допоміжний характер і фактично є організаційно-технічними засобами реалізації правоохоронної функції держави. Функції ОВС не є статичними, оскільки вони змінюються залежно від напрямів трансформації суспільства та коригування функцій держави.

Визначення особливостей органів внутрішніх справ як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави обумовлюється наступним: по-перше, незважаючи на велику кількість наукових праць, предметом розгляду яких були органи внутрішніх справ, як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави вони розглядалися лише в поодиноких працях; по-друге, органи внутрішніх справ є найбільш розгалуженим за обсягом виконуваних завдань, структурою і найбільшим за кількістю персоналу правоохоронним підрозділом, що потребує такої само розгалуженої та ефективної системи контролю за її діяльністю; по-третє, має місце значна кількість нарікань громадян на діяльність органів внутрішніх справ, недосконалим є законодавство, яке регламентує їх діяльність, обговорювалися і застосовувалися на практиці різні підходи щодо реформування органів внутрішніх справ, постійною є недостатність фінансування тощо.

Органи внутрішніх справ існують де-факто та де-юре, оскільки про них згадується у значній кількості законодавчих та підзаконних актів, з іншого боку, їх правовий статус і досі чітко не визначено. На практиці за основу для характеристики правового статусу органів внутрішніх справ береться Закон України «Про міліцію», що, на думку автора, є необґрунтованим, оскільки міліція є лише одним, хоча і найбільшим за обсягом виконуваних завдань, кількістю працівників, служб та підрозділів, матеріально-технічним оснащенням тощо, структурним підрозділом органів внутрішніх справ. Крім міліції, до структури органів внутрішніх справ України входять: з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ, а також навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

Органи внутрішніх справ справді є найбільш розгалуженою за обсягом виконуваних завдань та найбільшою за кількістю персоналу правоохоронною структурою, яка виступає основним елементом реалізації правоохоронної функції держави.

В основі діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави лежать загальні форми реалізації

правоохоронної функції держави та форми управління. Для досягнення мети управління ОВС суб'єкти управління вдаються до різноманітних форм управлінської діяльності, значна кількість яких обумовлює необхідність об'єднати їх в однорідні групи, які б найбільш повно виражали специфіку та особливості елементів, що входять до їх змісту. Проведення класифікації форм управлінської діяльності в органах внутрішніх справ має як практичне значення – оволодіння усіма формами управлінської діяльності відкриває широкі можливості для більш чіткого та ефективного використання кожної форми і забезпечує правильне поєднання форм у практичній діяльності суб'єктів управління, так і теоретичну цінність – дозволяє більш повно та глибоко розкрити сутність форм реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України.

Форми реалізації правоохоронної функції держави ОВС доречно поділити на юридичні (правові) та організаційні. За своїм змістом, характером і властивостям юридична (правова) форма охоплює нормотворчу та правозастосовну. У свою чергу правозастосовна, форма поділяється на регулятивну і правоохоронну.

Організаційну форму реалізації правоохоронної функції держави ОВС України, доцільно поділити на такі види як виховна, організаційно-регламентуюча, організаційно-соціальна й організаційно-економічну. У цілому організаційна форма характеризується створенням умов для виконання вимог правових актів, які регламентують діяльність ОВС у механізмі реалізації правоохоронної функції держави, вдосконалення з цією метою організаційних структур.

Методами реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ можна визнати різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких ОВС здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації правоохоронної функції держави у сфері охорони громадського порядку, боротьби зі злочинами та захисту прав і свобод людини і громадянина.

РОЗДІЛ 3

ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

3.1. Захист прав і свобод людини як головне завдання в діяльності органів внутрішніх справ

В Україні забезпечення прав і свобод людини і громадянина є одним з головних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямовуються на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм та світових стандартів дотримання прав і свобод людини.

За сучасних умов ефективно забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності ОВС вимагає концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад їх функціонування, зокрема гуманізацію діяльності міліції та підвищення її авторитету, побудову відносин між міліцією і народом на засадах партнерства, вдосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо.

Проблеми забезпечення прав людини досліджувало багато вітчизняних вчених-юристів: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. С. Венедиктов, Є. О. Гіда, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, Ю. Ф. Кравченко, О. В. Негодченко, В. П. Петков, П. М. Рабінович, В. В. Сташис, В. Я. Тацій, М. М. Тищенко, О. Н. Ярмиш та ін. Разом з тим, за час існування України як суверенної держави предметом самостійних наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці виступали лише окремі організаційно-правові, зокрема

адміністративно-правові, питання діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини. Проте не досліджено на достатньому рівні сутність механізму забезпечення основних прав і свобод, національними державознавцями не розроблено ефективну його модель, яка відповідала б міжнародним стандартам і потребам як українського суспільства, держави, так і інтересам окремих громадян України. Ураховуючи це, метою підрозділу є дослідження місця органів внутрішніх справ у механізмі забезпечення основних прав громадян України.

Актуальність наукового дослідження обумовлюється передусім необхідністю визначення сутності діяльності ОВС України у сфері забезпечення прав і свобод людини. Важливість дослідження базується також на необхідності подолання суперечності між потребою застосування світових та європейських стандартів забезпечення прав і свобод людини та відсутністю належного теоретико-методологічного і науково-прикладного підґрунтя реалізації нових підходів до вдосконалення правоохоронної діяльності ОВС¹.

Розпочнемо з уточнення поняття «забезпечення прав людини». У науковій літературі мають місце різні підходи до його визначення. Деякі автори виходять з того, що це стадія реалізації прав людини. Інакше кажучи, вони обстоюють позицію, що забезпечення виконує допоміжну роль відносно². Проте такий підхід не отримав широкої наукової підтримки. У теорії права превалює точка зору, що, навпаки, забезпечення прав людини – більш широке та об'ємне поняття. «Під забезпеченням конституційних прав і свобод розуміється система їх гарантування, тобто система загальних умов і

¹Загуменна Ю. О. Основні напрямки забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / Ю. О. Загуменна // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 376–382. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10zjoovc>.

² История, теория и практика прав человека : курс лекций / под ред. Т. Н. Нуркаевой. – Уфа : Восточный университет, 1998. – С. 42.

спеціальних (юридичних) засобів, які забезпечують їх правомірну реалізацію, а в необхідних випадках – і охорону», – зазначає М. В. Вітрук¹.

А. Олійник та В. Заяць вважають, що забезпечення прав громадян охоплює: а) створення умов, що сприяють реалізації прав; б) охорону прав від порушень із боку кого б то не було; в) процес реалізації і захист цих прав від уже здійсненого реального їх порушення; г) відновлення порушених прав на всіх стадіях правореалізуючого процесу². Цю точку зору підтримує Е. Б. Червякова, яка зазначає: «Під забезпеченням основних прав розуміють, з одного боку, систему їх гарантій, а з іншого – діяльність органів держави зі створення умов для реалізації прав громадян, їх охорони, захисту і відновлення порушеного права»³. Аналізуючи процес забезпечення прав людини з точки зору правового механізму, Г. Шмельова вказує, що це система ефективних юридичних засобів реалізації, охорони й захисту прав людини, і називає наступні елементи цього механізму: 1) національне законодавство, що є основою всього цього механізму; 2) юридичні процедури реалізації прав людини; 3) юридичні засоби охорони прав людини; 4) юридичні засоби захисту прав людини⁴. Аналогічний підхід до поняття забезпечення прав людини демонструє і О. Святоцький⁵. Цей підхід є найбільш прийнятним, і поняття «забезпечення прав і свобод» охоплює

¹ Вітрук Н. В. Соціально-правовий механізм реалізації конституційних прав і свобод / Н. В. Вітрук // Конституційний статус личности в СССР / под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 195–196.

² Олейник А. Е. Реализация прав советских граждан в условиях формирования социалистического правового государства / А. Е. Олейник, В. С. Заяц // Актуальные проблемы формирования правового государства / отв. за вып. С. Б. Гаврыш. – Х. : Юрид. ин-т, 1990. – С. 20–21.

³ Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблема общенадзорной деятельности) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 «Судоустройство. Прокурорский надзор. Адвокатура» / Е. Б. Червякова – Х., 1992. – С. 24.

⁴ Шмельова Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика) / Г. Шмельова // Право України. – 1994. – № 10. – С. 50–51.

⁵ Святоцький О. Д. Адвокатура в юридичному механізмі захисту прав громадян (історико-правове дослідження) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права» / О. Д. Святоцький – К., 1994. – 38 с.

собою здійснення певних коригуючих дій, спрямованих на: а) удосконалення національного законодавства країни і приведення його у відповідність до міжнародних стандартів у галузі прав людини; б) реалізацію громадянами своїх прав і свобод; в) охорону прав і свобод людини та громадянина; г) захист прав і свобод людини та громадянина.

У системі державних органів України, що реалізують повноваження із забезпечення прав людини, особливе місце посідають ОВС України, що пов'язано, передусім, з їх правоохоронним статусом як державного озброєного органу виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Їх правоохоронна роль найбільше проявляється в охороні прав громадян, оскільки здебільшого діяльність ОВС спрямована на усунення перешкод у реалізації громадянами своїх прав і свобод, на попередження правопорушень, боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживання правами і свободами будь-якими учасниками правовідносин (запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона і забезпечення громадського порядку, забезпечення особистої безпеки громадян, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків тощо). Ця робота здійснюється ОВС шляхом профілактики, попередження та недопущення можливих порушень прав і свобод громадян.

Як зауважили А. М. Колодій та А. Ю. Олійник, діяльність міліції тут має зовнішній і внутрішній бік. Зовнішній бік діяльності ОВС із забезпечення реалізації прав особи характеризується тим, що міліція: а) виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності до закону; б) поважає гідність особи і проявляє до неї гуманне ставлення; в) захищає права людини і громадянина незалежно від походження, майнового та іншого статусу, расової та національної приналежності, громадянства, віку, мови та освіти, релігії, статі, політичних та інших переконань; г) не розголошує відомості,

що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагають іншого; г) тимчасово, у межах чинного законодавства, обмежує права і свободи особи, якщо без цього неможливо виконати покладені на неї обов'язки; д) забезпечує право на захист та інші юридичні права затриманих і взятих під варту; е) створює умови для реалізації прав, охороняє і захищає особистість від правопорушення, вживає всіх передбачених законом заходів до поновлення порушеного права. Внутрішній бік діяльності міліції характеризується тим, що вона: а) у межах своїх завдань і функцій, своєї компетенції виконує свої обов'язки; б) застосовує заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на законних підставах; в) використовує правові та організаційні форми і методи, забезпечуючи права людини і громадянина; г) її працівники не повинні самі порушувати закони, права і свободи особи¹.

О. В. Негодченко запропонував таку класифікацію прав і свобод людини на підставі їх функціонального забезпечення ОВС: перша група – права і свободи, забезпечення яких здійснюється винятково ОВС або спільно з іншими державними органами за ініціативою ОВС; друга група – права і свободи, до забезпечення яких ОВС залучаються іншими державним органами та установами; третя група – права і свободи, забезпечення яких покладено на інші державні інституції, а органи внутрішніх справ забезпечують їх у межах покладених на них функцій боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку².

В. О. Січкач відзначає, що в сучасному демократичному суспільстві поліція (міліція) поступово набуває ознак організації, що надає послуги людині щодо забезпечення її прав і свобод. Важливими функціями міліції в цьому напрямку є надання допомоги людям у відновленні порушених прав і свобод, у надзвичайних ситуаціях, потерпілим від правопорушень,

¹ Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 293.

² Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України : монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ, 2002. – С. 112.

неповнолітнім, які залишилися без опіки, особам, які звільнилися з місць позбавлення волі, щодо їх ресоціалізації; надання охоронних послуг тощо¹ [251, с. 8].

Є. О. Гіда розглянув форми реалізації загальнолюдських стандартів прав людини, а саме – регулятивну, правоохоронну, організаційну та виховну. Регулятивна форма передбачає створення необхідних умов для реалізації міліцією своєї компетенції, зокрема для забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Правоохоронна форма спрямована на охорону найважливіших суспільних відносин, врегульованих нормами права, від будь-яких посягань. Вона безпосередньо пов'язана із захистом прав і свобод громадян, а також зі створенням найбільш сприятливих умов для їх реалізації. Організаційна форма потрібна для створення умов з метою забезпечення виконання правозастосовних актів, що регламентують діяльність міліції у сфері охорони особистих прав і свобод. Виховна форма допомагає створити необхідні умови для підвищення рівня правосвідомості як громадян, так і співробітників міліції².

Проте поряд із тим, що працівники міліції захищають права й законні інтереси громадян, вони водночас є потенційними порушниками цих прав, адже вони наділені повноваженнями застосовувати заходи примусу. Звісно, в такій ситуації правоохоронцям та громадянам важко витримати паритетні стосунки, які не викликали б нарікань. У пошуку шляхів подолання цієї суперечності слід згадати принцип, закріплений ст. 29 Загальної декларації прав людини: «Підчас здійснення своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлено законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та

¹ Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Січкач В. О. ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – С. 8.

² Гіда Є. О. Загальнолюдські стандарти прав людини і забезпечення їх реалізації в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. О. Гіда ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2000. – С. 10.

забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві»¹. Для забезпечення цілковитої законності реалізації міліцією владних повноважень існують відпрацьовані механізми внутрішньовідомчого та зовнішнього контролю міліції. У МВС України система контролю є багатоступеневою, розгалуженою. За дії працівників несуть відповідальність як їх безпосередні керівники, так і керівники вищого рівня. Діють і спеціальні структури – підрозділи штабів та служби внутрішньої безпеки, інспекції з особового складу. Застосовуються різноманітні форми контролю, серед яких – інспектування, планові та раптові перевірки, комплексні відпрацювання, під час яких виявляються недоліки та надається практична допомога. Контрольні функції реалізуються як гласними, так і негласними методами відповідно до чинного законодавства. Зміцненню законності в діяльності ОВС також сприяє їх принципове реагування на заходи прокурорського контролю, приписи судових інстанцій і Служби безпеки України.

Пріоритетність дотримання в діяльності міліції прав людини проявилася у створенні окремої внутрішньовідомчої системи важелів гарантування прав громадян. Запроваджено посаду радника міністра внутрішніх справ з питань дотримання прав людини. Міністерством внутрішніх справ України, зокрема за лінією відомчої системи освіти та науки, постійно здійснюється робота з підвищення рівня загальної та професійної культури працівників, формування в їхній свідомості пріоритетності захисту прав і свобод громадян під час професійної діяльності.

Для вдосконалення рівня правової підготовки працівників міліції під час їх навчання та підвищення кваліфікації проводяться роз'яснення положень міжнародних документів щодо прав людини, стандартів

¹ Загальна декларація прав людини // Права людини і професійні стандарти для працівників правоохоронних органів в документах міжнародних організацій. – К. : Сфера, 2002. – С. 9–12.

поводження із затриманими особами, захисту інтересів громадян під час масових заходів, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо. Зокрема, особлива увага приділяється таким вимогам міжнародно-правових документів, як підзвітність органу правопорядку громадськості, відповідальність перед нею, дотримання правоохоронної етики під час розслідування, застосування сили та вогнепальної зброї, пріоритетність мирного врегулювання конфліктів, методів переконання¹.

У повсякденній діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ ці питання відпрацьовуються у системі службової підготовки; застосовуються такі форми роботи з особовим складом, як реагування на випадки порушення прав людини, розгляд таких фактів на засіданнях колегій та оперативних нарадах, кадрових і атестаційних комісіях. Приділяється належна увага інформації, яка надходить від громадян каналами зворотного зв'язку – через громадські приймальні, «поштові скриньки», форуми на офіційних сайтах органів внутрішніх справ. У такий спосіб громадяни повідомляють про негативні факти діяльності міліції, висловлюють скарги та пропозиції. Шлях безпосередньої взаємодії працівників міліції з громадянами та неурядовими організаціями, підприємствами і установами всіх форм власності та засобами масової інформації уявляється особливо перспективним для налагодження реальної співпраці з населенням, позиціонування МВС України не як карального органу, а як структури із сервісними, обслуговуючими функціями. Установлення реальних партнерських стосунків між міліцією і населенням могло б із часом актуалізувати питання про організаційно-структурну перебудову Міністерства внутрішніх справ України відповідно до

¹ Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 груд. 1979 р.) // Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : документально-джерелознавчий довідник / упоряд. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К., 2002. – 128 с.; Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (восьмой конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями) // Права людини і професійні стандарти для юристів у документах міжнародних організацій. – К. : Сфера, 1999. – С. 170–174.

нових соціальних пріоритетів, зміщення акцентів на профілактичні функції міліції.

Усе це може підвищити готовність суспільства до сприйняття проблеми прав працівника міліції, які нині значною мірою обмежуються і законодавством, і реальним життям. Зокрема, обмежено такі їх конституційні права і свободи, як право на підприємницьку діяльність (ст. 42), на страйк (ст. 44), на достатній життєвий рівень (ст. 48), свободу пересування, вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України і повертатися в Україну (ст. 33) тощо¹.

Якщо професійний ризик, який інколи обертається для працівників ОВС втратою життя й здоров'я, постійні перевантаження на службі свого часу компенсувалися підвищеним матеріальним забезпеченням та соціальними гарантіями, то тепер більшість працівників міліції (насамперед у регіонах) поповнює соціально вразливі верстви. Водночас, на відміну від інших категорій населення, правоохоронці через законодавчі обмеження не можуть покращити свій матеріальний стан шляхом роботи за сумісництвом, і навіть у критичних випадках вдатися до страйку.

Серед працівників ОВС також трапляються факти правопорушень, перевищення посадових повноважень, що стає приводом для внутрішніх службових розслідувань і навіть порушення кримінальних справ проти працівників міліції. Безперечно, щодо порушників і зрадників інтересів служби позиція має бути непримиренною, але й причини та умови самих цих явищ також мають вивчатися. У перспективі Служба внутрішньої безпеки МВС уявляється насамперед структурою, в діяльності якої домінував би захист працівника міліції від протиправних посягань і соціальних конфліктів, і вже на другому місці перебували б контрольні й каральні функції. Оскільки згадані проблеми є спільними для правоохоронних органів, доцільною

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

вбачається взаємодія у їх вирішенні, а також у вдосконаленні діяльності, пов'язаної із захистом прав людини.

Ураховуючи викладене вище, необхідно вдосконалити співпрацю органів юстиції, установ виконання покарань та ОВС України щодо внесення до нормативно-правової бази змін, які вдосконалювали б порядок передання затриманих міліцією громадян з ізоляторів тимчасового тримання до слідчих ізоляторів¹.

Наступним перспективним напрямом співпраці органів юстиції та міліції є створення єдиної автоматизованої системи збирання, обробки, систематизації, зберігання та обміну інформацією про правопорушення і злочинні прояви. Нині, як і МВС, Генеральна прокуратура України, Міністерство юстиції, Служба безпеки України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Головне контрольно-ревізійне управління, Державний департамент з виконання покарань і Державний комітет з охорони кордону готують звіти за допомогою відомчих інформаційних систем, які базуються на різних нормативних документах та операційних системах. Необхідно вдосконалювати порядок формування державної статистичної звітності, яка має відповідати міжнародним стандартам у цій галузі. Для цього слід детально вивчати і враховувати досвід інших країн.

Достовірна інформація про стан злочинності має вплинути на ефективність діяльності всіх державних органів, які беруть участь у боротьбі з нею, оскільки результативність їх зусиль здебільшого залежить від того, наскільки добре вивчено саме явище і наскільки адекватні заходи вжито. Такий міжвідомчий банк даних може бути створено під егідою Міністерства юстиції як установи, яка отримує інформацію із судів, тобто остаточної інстанції у боротьбі зі злочинністю та правопорушеннями. Для вирішення

¹Гусаров С. М. Захист прав та свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ / С. М. Гусаров // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 4. – С. 6–14.

згаданої проблеми потрібне внесення змін до законодавства України або ухвалення нового Закону України «Про міжвідомчий банк даних щодо злочинності в Україні».

Необхідно привести систему ОВС України у відповідність до світових (зокрема, європейських) стандартів. Йдеться, насамперед, про перехід від карального до соціально-сервісного змісту її діяльності. Нагальним завданням є перетворення міліції (із зміною назви на «поліцію» як більш адекватну сучасним світовим реаліям та прагненням) з карального органу на правоохоронну інституцію європейського зразка; «гуманізація» міліції, та й усієї правоохоронної системи України. Вирішення вказаного завдання здається неможливим без вивчення та використання позитивного досвіду діяльності поліції зарубіжних країн (зрозуміло, з урахуванням вітчизняних історичних, ментально-психологічних та інших особливостей). Як свідчить світова практика, рішучі заходи, спрямовані на охорону та захист прав і свобод, честі й гідності громадян, не матимуть ефективності доти, доки міліція не отримає широкої громадської підтримки та сприяння. Тобто, необхідно адаптувати систему МВС України так, щоб вона передусім працювала на людину, а її діяльність була максимально прозорою і відповідно оцінювалась громадою. Це потребує переорієнтації діяльності підрозділів міліції України у бік розвитку системи управління зв'язками з громадськістю, враховуючи світову практику, соціальні потреби та інтереси людей, культурні традиції та місцеві особливості того чи іншого регіону країни. Зважаючи на всі ці міркування, певна перебудова системи МВС України повинна починатися з народження нової ідеології змісту діяльності міліції. Це вимагає запровадження сучасних форм та підходів. Зокрема, йдеться про розвиток процесів паблік рілейшнз, завдяки можливостям яких в інших країнах світу досягається порозуміння і тісна співпраця між поліцією та населенням, покращується рівень правосвідомості людей. Безсумнівно, таке співробітництво сприяє гарантованій реалізації суб'єктивних прав та обов'язків.

3.2. Забезпечення законності у реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ

Зі становленням України як правової, соціальної, демократичної держави дедалі більшого значення набуває законність як одна з головних передумов розвитку прогресивного суспільства. Законність передбачає такий стан взаємовідносин між органами державної влади і населенням, за якого їх поведінка будується на основі виконання вимог законів та інших законодавчих і підзаконних актів. У будь-якому суспільстві навіть найдосконаліший закон живе тільки тоді, коли виконується, впливає на свідомість, поведінку та відносини людей. Цей бік права, пов'язаний з життям закону, його дієвістю і характеризується поняттям «законність»¹. Поняття «законність» дає уявлення про правову дійсність під кутом зору практичного здійснення права. Однак законність не тотожна таким юридичним категоріям, як «реалізація права» (втілення правових норм у суспільне життя), «правомірна поведінка» (відповідність поведінки правовим нормам) чи «ефективність права» (результативність правового впливу). Усі ці категорії безпосередньо пов'язані з дією права, але окреслюють її тільки з певного боку.

Законність відображає урегульованість суспільних відносин та стан ставлення суспільства до права в цілому, тому її рівень і є головним критерієм оцінки правового життя країни.

На сучасному етапі побудови правової держави слід виділити особливу значущість дослідження законності в діяльності ОВС України. Саме ці органи забезпечують стабільність режиму законності, запобігаючи правопорушенням, відновлюючи порушені права, притягуючи винних до відповідальності. На стан законності в суспільстві значною мірою впливають зміст і характер їх діяльності, висока юридична й моральна культура

¹ Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, Г. В. Игнатенко и др. ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М., 2000. – С. 454.

працівників ОВС в Україні, турбота про підготовку й ухвалення управлінських рішень, які забезпечили б надійну охорону та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, запобігання й припинення правопорушень, повну реалізацію фізичними та юридичними особами наданих їм Конституцією, законами й підзаконними нормативними актами особистих, соціально-економічних і політичних прав.

Проблемам законності у правоохоронній діяльності ОВС України присвятили праці такі сучасні вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієв, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, С. М. Гусаров, А. Т. Комзюк, О. Л. Копиленко, О. П. Нагорний, О. Ф. Скакун, О. Ю. Синявська, О. П. Рябченко, О. М. Подоляка, С. Г. Стеценко та ін.

Роботи вказаних та інших авторів мають важливе наукове і практичне значення, оскільки формують загальнотеоретичну основу для досліджень поняття та змісту законності. Проте на сьогодні побачило світ ще недостатньо робіт узагальнюючого характеру, де зазначені питання розглядалися б комплексно. Згадані фактори характеризують актуальність усебічного дослідження змісту та значення законності у правоохоронній діяльності ОВС України.

Питання про поняття «законність», незважаючи на значну увагу, яка йому приділяється, продовжує залишатися дискусійним. Істотною обставиною у цій сфері дослідження є багатобічність і різноплановість підходів до вивчення цього поняття, що, у свою чергу, зумовлюється складністю внутрішньої структури явища, яку розглядається.

Законність проявляється у двох провідних напрямках – як основа організації діяльності органу державного управління та як мета управління в цілому. Дотримання законності й дисципліни є одним із пріоритетів державного управління.

Ст. 19 Конституції України зобов'язує всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і

законами України. І хоча Конституція України не містить у собі визначення принципу законності, замінивши його за зразком конституцій демократичних країн світу на принцип верховенства права, вимоги додержання законів, тобто вимоги і умови законності, пронизують усе українське законодавство¹.

С. Г. Стеценко визначає законність як комплексне політико-правове явище, яке характеризується неухильним дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права².

Законність у широкому розумінні визначають як «загальноприйняте, усталене правило співжиття, норму поведінки»³, як дотримання законів, «стан, за якого життя суспільства охороняється законом»⁴. Законність знаходить своє відображення у правових нормах (формалізована законність) і в реальних діях суб'єктів права щодо забезпечення, дотримання вимог закону в усіх сферах суспільних правовідносин.

Визнаючи багатогранність поняття законності, М. Матузов вважає, що вона має досить просте та стисле визначення. Під законністю треба розуміти суворе й неухильне дотримання усіма суб'єктами права існуючих у державі законів та заснованих на них підзаконних нормативних актів. Ключовим словом у наведеній дефініції є «дотримання». Саме в ньому визначальний зміст і сутність розглядуваного явища у будь-якій його інтерпретації, бо якщо немає дотримання, то немає і законності. Учений слушно стверджує, що поняття законності повинно розповсюджуватися не тільки на сферу дії законів, а й на усю сферу їх утворення, тобто законотворчість, а ширше – усю правотворчість, тому що ці процеси також піддаються оцінці з позиції ідей моральності та законності. Акцентовано, що закони повинна поважати

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атака, 2008. – С. 192.

³ Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. – К. : Аконіт, 1998. – Т. 2. – С. 67.

⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Русск. язык, 1991. – С. 210.

насамперед влада, інакше законність виявиться неповною, обмеженою, а влада – неправовою¹.

В юридичній літературі серед різних визначень поняття законності перевага віддається наступному: законність – неухильне виконання законів і нормативних актів, що їм відповідають, органами держави, посадовими особами, громадянами і громадськими організаціями, режим панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави), де всі підвладні закону: і держава, і юридичні та фізичні особи, де діє верховенство права. Це означає, що законність – обов'язкова для всіх структур держави (органів законодавчої, виконавчої, судової, контрольно-наглядової влади, інших державних та недержавних утворень і громадян)². Значення законності полягає в тому, що вона служить перехідним «містком» між сконструйованою моделлю суспільства в документах нормативно-правового характеру та його фактичною життєдіяльністю, між тим, яким суспільство має бути, і тим, яким воно є.

Законність досить часто розглядається в теорії права як державно-правовий режим, що забезпечує загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі. Її сутність полягає в обов'язковості виконання правових приписів. У сфері функціонування виконавчої влади, у діяльності органів державного управління ця вимога виявляється особливо суворо. Вона міститься у багатьох нормативних актах, починаючи з Конституції України, формулюється, як правило, згідно із законом і заснована на ньому. Юридичні норми є обов'язковими для всіх доти, поки вони не змінені чи не відмінені, а всі державні та недержавні структури, їх представники, формування громадськості, громадяни України та іноземці зобов'язані суворо їх дотримуватися.

¹ Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин та ін. ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – С. 408–410.

² Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, Г. В. Игнатенко и др. ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М., 2000. – С. 6.

У свою чергу, для з'ясування сутності законності доцільно розглянути її власні принципи, під якими слід розуміти основоположні засади, що характеризують дане явище як із внутрішньої, так і з зовнішньої сторони. Саме у принципах розкривається соціальне та функціональне призначення законності, її сутність, роль і місце в суспільстві, зв'язок з іншими категоріями (правом, політикою, культурою тощо). Як вважає В. Колпаков, законність у сфері державного управління ґрунтується на таких принципах: загальнообов'язковість законів для всіх органів, закладів, організацій, посадових осіб, громадян тощо; єдність законності, тобто одноманітне розуміння та застосування законів на всій території держави; неприпустимість протиставлення законності та доцільності¹. Окремі вчені відносять до них і такі: невідворотність покарання за порушення законності; захист прав і свобод людини як пріоритетна мета законності; взаємозв'язок законності й культурності; презумпція невинуватості².

Основою законності в державному управлінні В. Гаращук пропонує визнати наявність таких елементів: певних економічних умов; розвинутої політичної системи; механізму соціального захисту населення; науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу й доступна для розуміння всіма суб'єктами державного управління; механізму примусу, який чітко працює в межах закону. А важливою умовою законності в державному управлінні слід визнати також високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка, в свою чергу, є наслідком загального рівня освіти та культури суспільства³. Саме тому, необхідним видається здійснення компетентними державними органами у найближчий

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 523.

² Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин та ін. ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – С. 412–417.

³ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 288–239.

час комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури не лише державних службовців, а й населення.

Основою законності є верховенство закону і верховенство права. Під верховенством закону розуміють визначальну роль закону в правовій (юридичній) системі держави, в діяльності всіх суб'єктів права, насамперед державних органів і посадових осіб. Верховенство закону означає, що закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів і джерел юридичного, тобто встановленого державою («позитивного») права.

Відповідність між верховенством закону та верховенством права полягає в тому, що зміст закону має бути чітко визначеним, конкретним і виконуваним; верховенство закону означає, насамперед, панування правового закону, бо не кожний закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву є однією з ознак верховенства права. У ст. 8 Конституції України визнається пріоритет принципу верховенства права, що означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, традиції, звичаї тощо).

Положення принципу верховенства права мають як теоретичне, наукове, так і практичне значення. Наукове значення полягає в тому, що цей принцип потрібен щоб з'ясувати істотність і зміст верховенства права, методологічну основу проголошення і закріплення цього поняття в Конституції України. Практичне значення принципу верховенства права вбачається в тому, що якщо соціальний об'єкт фактично володіє природними та невід'ємними екологічними та іншими правами, не закріпленими в законодавстві, то такі права підлягають захисту на загальних підставах відповідно до приписів ст. 8 Конституції України, оскільки її норми є нормами прямої дії¹.

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Одним із важливих елементів забезпечення законності, тобто відповідності всього, що робиться в суспільстві й державі кожним суб'єктом права, є принципи конституційно-правового статусу людини, тобто засади, на основі яких здійснюються права, свободи та обов'язки і визначається місце особи в системі суспільних відносин.

Законність є складною категорією, що охоплює декілька аспектів розуміння, сукупність яких визначає її зміст, а саме:

– законність як принцип права (що означає функціонування суспільства на основі та у відповідності до правових законів);

– законність як принцип поведінки суб'єктів права (що означає точне і неухильне дотримання і виконання правових законів усіма суб'єктами права);

– законність як принцип діяльності держави (що означає здійснення державою, її органами та посадовими особами своїх повноважень виключно в межах правових законів і з метою їх реалізації);

– законність як метод державного управління суспільством (що означає здійснення функцій держави виключно правовими засобами – шляхом прийняття правових законів, забезпечення їх неухильної реалізації та належного захисту)¹;

– законність як метод побудови системи нормативно-правових актів (що означає повну відповідність впадзаконних нормативних актів законам, а усіх законів – Основному закону держави – Конституції);

– законність як режим суспільно-політичного життя (режим законності означає, по-перше, таку морально-політичну атмосферу у суспільстві, забезпечує верховенство права, а тому діяльність усіх його суб'єктів і держави в тому числі спирається на правові закони і по-друге, такі умови

¹ Малеин Н. С. Социалистическая законность на современном этапе // Советское государство и право. – 1987. – № 3. – С. 23–27.

життя, за яких окрема особа захищена від свавілля влади, а суспільство в цілому – від насилля і беззаконня);

– законність як умова правопорядку (означає, що в результаті дотримання режиму законності у суспільстві встановлюється правопорядок);

– законність як основа державної дисципліни (означає, що головною вимогою державної дисципліни, так само як і будь-якого іншого виду дисципліни, є суворе дотримання вимог чинного законодавства)¹.

Отже, багатоаспектне визначення змісту законності дозволяє аналізувати її як принцип права поведінки всіх його суб'єктів та діяльності держави, що водночас є методом державного управління суспільством та побудови системи нормативно-правових актів і реалізується в особливому режимі суспільно-політичного життя, в результаті існування якого стає умовою встановлення правопорядку й основою державної дисципліни.

Сутність законності полягає в забезпеченні неухильної реалізації законів і заснованих на них підзаконних актів усіма учасниками суспільних відносин в їх поведінці відповідно до норм права. Вимоги законності поширюються на всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, на їх вищих посадових осіб і рядових службовців, на громадські об'єднання – партійні, профспілкові, жіночі, молодіжні та інші організації; господарські товариства й об'єднання, виробничі й споживчі кооперативи, підприємства, всіх громадян та іноземців й осіб без громадянства.

Мета діяльності органів внутрішніх справ України детермінується необхідністю забезпечення додержання прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку. З огляду на це доцільно більш детально розглянути зміст і співвідношення понять «законність» та «правопорядок».

У найбільш широкому значенні поняття «законність» та її співвідношення з поняттям «правопорядок» наводиться С. С. Алексєєвим,

¹ Алаїс С. І. Проблеми праворозуміння в основних школах права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. І. Алаїс – К., 2003. – 20 с.

який зазначає, що законність – це вимога чіткого, неухильного дотримання і виконання всіх юридичних норм, усіх правових розпоряджень усіма суб'єктами, тобто громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами та державними органами, перш за все тих юридичних норм, які містяться в законах (звідси її назва – «законність»).

Законність і правопорядок є необхідними умовами й засобами максимально повного забезпечення прав і свобод громадян, а заснований на праві та законності правопорядок є обов'язковим елементом правової держави¹.

У сучасних навчальних посібниках з теорії держави та права поняття «правопорядок» визначається як стан (режим) правової упорядкованості (урегульованості і погодженості) системи суспільних відносин, що складається в умовах реалізації законності. Інакше кажучи, це атмосфера нормального правового життя, що встановлюється в результаті точного і повного здійснення розпоряджень правових норм (прав, свобод, обов'язків, відповідальності) всіма суб'єктами права. Підкреслено, що правовий порядок як динамічна система вбирає в себе всі впорядковані засади правового характеру². При цьому кожна країна формує свій правопорядок, а необхідність його формування і вдосконалення зумовлюється двома зустрічними інтересами – громадянського суспільства і держави, їх основними законами і тенденціями розвитку.

На думку В. Нерсисянца, правовий порядок (правопорядок) – це порядок взаємовідносин суб'єктів права у сфері правової регуляції. Вчений стверджує, що поряд з абстрактним значенням існує реальний правопорядок, який є результатом дійсного дотримання у житті вимог належного правопорядку, наявний підсумок реальної дії на практиці норм об'єктивного права, їх реалізації у відповідних правових формах, їх конкретизації і

¹Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 696.

²Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 454.

здійснення у вигляді суб'єктивних прав, виконання у вигляді суб'єктивних юридичних обов'язків тощо. Саме тому даний автор наголошує, що вихідними засадами для правової законності та правового порядку мають бути не будь-які, а лише правові закони. Важливим видається висновок про те, що з легістських (позитивістських) позицій, які ототожнюють право і закон, у принципі неможливо розвинути послідовне (внутрішньо узгоджене і таке, що не суперечить) вчення про правовий закон, правову законність, правовий порядок, а також правову державу. На думку вченого, це можливе лише з позицій юридичного типу праворозуміння, яке спирається на ту чи іншу концепцію розрізнення права і закону¹.

А. Крижанівський зазначає, що правопорядок завжди пов'язаний з певною людською спільнотою і легалізованою в ній суверенною владою, які існують на певному територіальному просторі в межах визнаних державних кордонів. А тому підставою для вирізнення національного правопорядку є організована в рамках суверенної держави та її суспільно-просторового буття людська спільнота, яка здійснює свою життєдіяльність на основі права і створює для забезпечення у своєму суспільно-територіальному середовищі відповідні владні інституції для забезпечення правопорядку².

З урахуванням етимології категорії, «правопорядок» певне значення мають дослідження правопорядку як об'єкта правоохоронної діяльності компетентних державних органів. На думку А. Головіна, щоб стати об'єктом правоохоронної діяльності таких органів, суспільні відносини повинні бути впорядковані, отримати відповідну правову регламентацію, врешті-решт стати правовідносинами. Виходячи з цього, вчений пропонує визначити

¹ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для вузов / В. С. Нерсесянц ; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М. : НОРМА–ИНФРА-М, 2002. – С. 529–531.

² Крижанівський А. Ф. Правопорядок у суспільно-правничих контекстах: спроба системного бачення / А. Ф. Крижанівський // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 1–2 червня 2007 р.) : у 2 т. / уклад. Т. Д. Климчук, І. М. Якушев. – Луцьк : Вежа, 2007. – Т. 1. – С. 61–66.

правопорядок як систему чітко унормованих правом правил поведінки, забезпечення дотримання котрих покладено на певні органи під загрозою відповідальності за їх порушення¹.

Поняття «правопорядок» і «законність» взаємопов'язані тим, що правопорядок виступає наслідком дотримання, застосування законності. Відразу слід зазначити, що у правовій літературі існують неоднозначні підходи до співвідношення цих термінів (понять). Найбільш зважений підхід до визначення поняття «правопорядок» запропонував С. С. Алексєєв. Він зазначив, що правопорядок – це широке, суспільно-політичне розуміння законності, коли вона пов'язується з демократією. Законність тут можна охарактеризувати як режим суспільно-політичного життя, виражений у вимогах, які висуваються до всього суспільства, до всіх суб'єктів, до всієї політичної системи.

Правопорядок – це стан фактичної впорядкованості суспільних відносин, що виражає реальне, практичне здійснення вимог законності. Іноді термін «правопорядок» вживається як синонім терміну «законність» і навіть терміну «право» (в цьому випадку – об'єктивне, позитивне право). Але все ж таки це поняття має свій окремий змістовий аспект. Правопорядок – це результат дії законності, що виражає ступінь здійснення її вимог, чіткого, неухильного дотримання і виконання юридичних норм, суспільно-політичних вимог (рівність усіх перед законом, верховенство закону тощо). Під час визначення властивостей правопорядку необхідно «виходити із розуміння правопорядку як об'єктивно обумовленого стану, властивості соціального життя, яке характеризується внутрішньою узгодженістю та урегульованістю системи правових відносин і зв'язків, заснованих на

¹Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07: теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Анатолій Павлович Головін; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – С. 12–16.

реалізації демократичних, гуманістичних принципів і нормативних основ права і законності, прав, свобод і обов'язків всіх суб'єктів»¹.

Правопорядок можна визначити як систему суспільних відносин, в яких поведінка суб'єктів є правомірною, такою, що відповідає їх повноваженням і компетенції, встановленим законом, як стан упорядкування соціальних зв'язків, результат утілення правових норм у реальні суспільні відносини.

Головними ознаками правопорядку є такі: а) він передбачається у нормах права; б) виникає під час застосування норм права; в) забезпечується всіма можливостями державної влади; г) створює умови для врегулювання суспільних відносин; д) є результатом законності. Законність у правовій демократичній державі повинна, в першу чергу, розглядатися як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Вона повинна забезпечувати охорону людини від свавілля як самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії.

Аналіз змісту досліджуваних категорій дозволяє стверджувати, що важливими ознаками правової держави виступають правопорядок і законність. Стосовно останніх можна запропонувати такі визначення.

По-перше, правопорядок являє собою стан реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків усіма учасниками правовідносин, рівень якого залежить від діяльності владних і суспільних інституцій (перш за все, правоохоронних), колективів підприємств, установ, організацій та їх адміністрацій, побудованих на принципах верховенства права, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а також неухильному дотриманні приписів законів держави.

¹ Аракчеев В. С. Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения / В. С. Аракчеев ; Том. гос. ун-т. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2001. – 138 с.

По-друге, як об'єкт правоохоронної діяльності правопорядок – це система унормованих правом правил поведінки учасників правовідносин у різноманітних галузях життєдіяльності суспільства, забезпечення дотримання котрих покладене на органи публічної влади під загрозою відповідальності за їх порушення.

По-третє, законність являє собою режим соціально-політичного та правового життя суспільства, у якому панує чітке і неухильне дотримання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами права, а також забезпечується демократичний характер правотворчості, правореалізації та правоохорони.

Особливість режиму законності в правоохоронній діяльності ОВС полягає в тому, що, з одного боку, виконуючи притаманні їм функції та завдання, вони тим самим послідовно забезпечують законність у державі. З іншого – сама діяльність ОВС базується на чіткому дотриманні Конституції України, законів України та підзаконних актів.

Найважливішими формами реалізації законності в діяльності ОВС є:

- здійснення нагляду за виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів, що регулюють питання охорони громадського порядку;

- точне і неухильне виконання та дотримання працівниками ОВС правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративного впливу;

- дотримання службової дисципліни. Дисципліна в ОВС зобов'язує кожну особу рядового та начальницького складу дотримуватись законодавства, виконуючи вимоги Присяги, статутів і наказів начальників, сприяння керівництву у зміцненні дисципліни та забезпеченні статутного порядку.

Службова дисципліна в ОВС досягається:

- створенням належних умов проходження служби особами рядового та начальницького складу;
- набуттям високого рівня професіоналізму;
- забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності;
- дотриманням законності і статутного порядку;
- повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, проявом поваги до їх особистої гідності;
- вихованням в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей;
- забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту;
- вмільм поєднанням і правильним застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу;
- належним виконанням умов контракту про проходження служби.

Необхідною умовою зміцнення законності у правоохоронній діяльності ОВС є систематичне підвищення правової культури, спеціальної підготовки, моральних якостей кожного працівника. Відсутність такої роботи призводить до помилок, у кінцевому підсумку – до порушень законності. Забезпечення законності та дотримання прав і свобод людини у повсякденній практичній діяльності міліції вимагає такої великої організаційної роботи, системи організаційно-правових методів, які надають можливість попереджувати, виявляти та своєчасно припиняти порушення законодавчих актів.

Таким чином, принцип законності – це головні ідеї та положення, що виражають зміст законності. Стосовно діяльності ОВС законність означає здійснення всіх функцій у чіткій відповідності до чинного законодавства. Правові норми регулюють усі головні боки суспільного життя, забезпечуючи права, свободи та законні інтереси людини, вони забезпечують охорону людини від свавілля держави, її органів і протиправних дій з боку інших осіб.

Законність – це основа правопорядку в суспільстві, умова і необхідний елемент демократії, основа загальнолюдських цінностей і, відповідно, питома база правової та загальної культури.

На сьогодні керівництво Міністерства внутрішніх справ України вкрай стурбоване станом дисципліни і законності в органах внутрішніх справ. Важливе місце у керівних документах відомства відводиться профілактичним і практичним заходам, спрямованим на попередження злочинних проявів та інших надзвичайних подій серед особового складу.

МВС було видано Наказ від 26.03.2010 р. № 90 «Про стан дисципліни і законності в діяльності ОВС та заходів щодо його поліпшення», в якому чітко обумовлено «відповідальність безпосередніх керівників за фактами вчинення їхніми підлеглими злочинів, корупційних дій, незаконного застосування табельної вогнепальної зброї або його втрати, дорожньо-транспортних пригод з тяжкими наслідками. У відношенні винних працівників вирішувати питання про звільнення з ОВС, їхніх безпосередніх керівників – з посад, а до їх прямих начальників застосовувати найсуворіші заходи дисциплінарного впливу».

Особливе занепокоєння викликають випадки хабарництва, коли працівники міліції, а нерідко і їх керівники, які замість контролю за діями підлеглих щодо недопущення надзвичайних подій та подання особистого прикладу в чесній і сумлінній роботі, через спокусу власного збагачення зраджують інтересам служби, вимагають та отримують хабарі.

Ситуація, що склалася, зумовлює необхідність ужиття термінових адекватних заходів, спрямованих на стабілізацію діяльності міліції, виключно в межах законодавства, недопущення злочинних проявів та інших надзвичайних подій з їх боку.

Необхідно підвищити відповідальність керівників, насамперед середньої ланки, за незаконні дії підлеглих, у тому числі порушення стосовно них кримінальних справ¹.

Тому головними сьогодні повинні стати профілактичні заходи зміцнення дисципліни. Упереджувати і не допускати порушення дисципліни та законності особовим складом - ось пріоритетний напрямок усієї роботи з персоналом керівників усіх рівнів. Безумовно, це – складне завдання, що вимагає значних організаційних, методичних і правових зусиль. Проте цей шлях набагато ефективніший, ніж проведення розгромних службових перевірок за фактами скоєних порушень і законності особовим складом і підготовка наказів про масове і суворе покарання посадових осіб.

Отже, говорячи про значущість законності, слід окреслити такі моменти. Перш за все, саме поняття законності реалізується як щодо системи органів внутрішніх справ, так і щодо суспільства у цілому. По-друге, законність розглядається як принцип, метод і режим. Вона є необхідним засобом та умовою системи ОВС сучасної правової держави. Ураховуючи вищенаведені ознаки законності у правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ, автор пропонує визначити її як такий режим функціонування ОВС України, за час якого вони не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення й забезпечують відновлення порушених прав.

3.3. Шляхи вдосконалення реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України

¹ Про стан дисципліни й законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ та заходи його покращення : Наказ МВС України від 26 берез. 2010 р. № 90. – К. : МВС України, 2010. – 16 с.

Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із провідних напрямків державного будівництва. Вирішення цього питання, з одного боку, потребує посилення правоохоронної функції держави, активізації боротьби з різними видами правопорушень, з іншого – перебудови системи органів внутрішніх справ. Реформування органів системи МВС України, розширення процесу їх інтеграції у світове співтовариство правоохоронних органів обумовлюють актуальність завдання пошуку та запровадження нових підходів та орієнтирів у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Найбільш важливим напрямком вдосконалення реалізації правоохоронної функції держави ОВС України за сучасних умов є зосередження зусиль ОВС на безумовному забезпеченні прав і свобод людини в Україні. В цей непростий період переходу самої правоохоронної системи від заборонних методів діяльності до реального гарантування прав кожного члена суспільства вимагає вирішення багатьох складних теоретичних, практичних, організаційних та інших проблем.

Система державних правоохоронних органів, яка склалася сьогодні в Україні, є недосконалою як за структурою, так і функціонально. Вона створювалася ще за радянських часів і лише частково трансформувалася за останні двадцять років під впливом найрізноманітніших чинників. Так, через загострення політичної ситуації в окремих регіонах підрозділи міліції були виведені з-під контролю місцевої влади. Зростання окремих видів злочинів сприяло створенню цілої низки нових служб і навіть видів міліції. Серед них підрозділи боротьби з організованою злочинністю,

боротьби з незаконним обігом наркотиків, підрозділи екологічної міліції, податкової міліції тощо¹.

У сучасній юридичній неодноразово порушувалось питання про перейменування в Україні міліції на поліцію. Його вивчали О. М. Бандурка, В. А. Зубчук, Я. Ю. Кондратьєв, П. П. Михайленко, В. Р. Мойсик, О. О. Піджаренко, Ю. І. Римаренк В. М. Супрун, В. Я. Тацій, В. І. Шакур, П. Х. Ярмакі та інші автори. Протеїх праці присвячено переважно питанням доцільності такого перейменування, аналізу відмінностей між цими поняттями. Натомість проблемам розроблення механізму зміни не тільки назви міліції, а й змісту діяльності ОВС, що відповідає потребам демократичного суспільства, в літературі, на погляд автора, не приділено достатньої уваги, що підтверджує актуальність наукового дослідження проблем перейменування в Україні міліції на поліцію в умовах кардинального реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів.

Слово «міліція» (від лат. *militia* – військо) тлумачиться як державний адміністративний орган, що здійснює охорону громадського порядку в країні, а в деяких країнах у військовий час – вид ополчення². Поліція (від грец. *politeia* – управління системи держави, управління) – система особливих органів державного управління для охорони безпеки існуючого ладу і встановленого порядку³.

У літературі є багато визначень терміну «поліція», які застосовують різні автори в різних країнах залежно від того, що під ним розуміють (систему, органи, осіб тощо). Так, автори «Міжнародної поліцейської

¹ Негодченко О.В. Удосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України та забезпечення прав і свобод людини // Наук. вісник Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ. – 2002. – № 3. – С.11–17.

² Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. – К., 2007. – Т. 2. – 926 с.

³ Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Концерн ВД «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – 1230 с.

енциклопедії» застосовують термін «поліція» у двох основних значеннях: як державний апарат, до обов'язків якого належить охорона правопорядку, і як орган, що об'єднує в одну систему всі наглядово-контрольні органи, що застосовують адміністративний примус та адміністративну юрисдикцію з метою охорони громадського порядку, тобто здійснюють поліцейську діяльність¹. Крім того, в енциклопедії слово «поліція» трактується як: державна система внутрішніх органів нагляду за порядком; як особливі каральні внутрішні війська, що охороняють існуючий режим у країні; як збірне поняття осіб, які служать у цих органах; як система особливих органів, що забезпечують правопорядок та внутрішню безпеку держави шляхом нагляду та примусу, у деяких державах – різновид внутрішніх військ тощо².

Аналіз зарубіжного законодавства свідчить про те, що міліція існує не тільки на теренах колишнього соціалістичного простору. Так, у Конституції США (поправка II) зазначено, що, оскільки для безпеки вільної держави потрібна «добре організована міліція», право народу зберігати і носити зброю не слід обмежувати. На час ухвалення Конституції США (1787 р.) міліція як озброєне народне формування (ополчення) виконувала функції підтримання правопорядку і громадської безпеки у населених пунктах, які здійснювала у формі чергувань добровільних дружин, що склалися з місцевих жителів. Пізніше, коли міліція поступово стала перетворюватись на орган правопорядку із постійним штатом працівників, які за свою службу отримували зарплату, вона набула нових рис – стала поліцією, державною службою.

Історія походження української міліції є іншою. Радянська українська міліція була створена відповідно до декрету РНК УСРР «Про організацію міліції» від 19 листопада 1919 р. для охорони «революційного» порядку та

¹ Зубчук В. А. У реформуванні міліції зацікавлена лише міліція? // Іменем Закону. – 2000. – № 50. – С. 5.

² Піджаренко О. Чому поліція, а не міліція? / О. Піджаренко // Іменем закону. – 2003. – № 43. – С. 3.

особистої безпеки громадян, а також для боротьби з кримінальною злочинністю. З часом вона стала складовою частиною єдиної загальносоюзної системи органів забезпечення правопорядку. Але ще до цього декрету протягом нетривалого часу функціонувала небільшовицька міліція України, яка мала кілька назв: Українська народна міліція – за Центральної Ради (1917 р.), Державна варта – за часів гетьмана П. Скоропадського (1918 р.), Директорія УНР повернула назву «народна міліція» органам, які формувалися на зразок поліції в європейських країнах.

Правові засади діяльності сучасної міліції України визначено Законом України «Про міліцію», відповідно до якого міліція – це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань (ст. 1) і є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України (ст. 7).

Робітничо-селянська міліція, створена з перших днів радянської влади, започатковувалася у формі озброєного народного формування. Але після того, як міліція реформувалася в орган державного управління, вона, не змінюючи назви, фактично набула багатьох рис і змісту поліції.

Аналізуючи причини того, чому міліція в колишньому СРСР та Україні не трансформувалася в поліцію, слід узяти до уваги історичний і політичний аспекти цієї проблеми. Йдеться про ідеологію і традиції радянського державотворення. За радянських часів було небажаним приводити назву основного органу правопорядку – міліції, у відповідність до його справжнього змісту – поліції. У свідомості народу слово «поліція» ототожнювалося з органом насильства царського режиму, тоді як слово «міліція» було новим, незаплямованим, покликаним допомагати у будівництві нової соціалістичної держави.

Під час Великої Вітчизняної війни, коли на окупованих радянських територіях, у тому числі і в Україні, з'явилося нове слово «поліцай»,

негативне ставлення до слова «поліція» тільки посилювалося. Після війни ці слова ніяк не могли бути пов'язані зі словами «міліція», «міліціонер» тощо.

Усе ж таки на пострадянському просторі у деяких республіках (Грузія, Молдова, країни Балтії) назва міліції була змінена на поліцію, що було зумовлено низкою причин, пов'язаних з географічним положенням країн, історичними особливостями їх розвитку тощо, відповідне рішення було ухвалено і в Російській Федерації.

Аналізуючи визначення понять міліції і поліції, слід зазначити, що за своїми ознаками вони не мають значних відмінностей. І та, й інша належать до державних органів виконавчої влади, здійснюють охорону громадського порядку та протидіють злочинності. Як і в більшості країн світу, де функціонує поліція, міліція в Україні та деяких інших пострадянських країнах є озброєним органом.

Порівняльний аналіз завдань і функцій підрозділів поліції та міліції свідчить, що на рівні загальнононормативного закріплення вони (як щодо поліції, так і щодо міліції) фактично збігаються і мають однаковий зміст. Власне, головне призначення і завдання органів забезпечення правопорядку будь-якої країни – це боротьба зі злочинністю та охорона громадського порядку в межах, визначених законодавством. Різниця полягає у способах виконання міліцією і поліцією безпосередніх завдань, тобто в реалізації задекларованих на нормативно-правовому рівні функцій.

Як раніше зазначалось, на міліцію України покладено виконання окремих контрольно-наглядових функцій у сфері адміністрування. У більшості європейських країн ці функції виконують підрозділи державного управлінського апарату, які не належать до правоохоронних органів, зокрема це функції паспортної системи, окремі функції ДАІ, нагляду за переміщенням іноземців, адміністративного нагляду, дозвільної системи тощо. Досі (з часів СРСР) виконання цих функцій було органічною і

логічною частиною правоохоронної діяльності (певним способом, що сприяв виконанню завдань боротьби зі злочинністю та охороні правопорядку).

Низка функцій ДАІ МВС України є аналогічних функціям поліцейських підрозділів зарубіжних країн. Це передусім функція дорожньо-патрульної служби, яка полягає в безпосередньому нагляді за дорожнім рухом з метою гарантування його безпеки. Такі функції Державтоінспекції, як реєстрація та зняття з обліку транспортних засобів, видача водійських посвідчень, технічний огляд, видача дозволів тощо, у більшості європейських країн віднесено до функцій органів державного управління. Головною відмінною рисою поліції є те, що вона перебуває на службі в суспільства, де керує закон. Так, у США ні в кого не викликає сумнівів, що поліція створюється і працює в інтересах суспільства, і навіть у найнесприятливіші для поліції періоди вона не протиставлялася йому.

Зазначимо, що характерною рисою сучасних поліцейських систем, незважаючи на здійснення ними деяких державно-управлінських функцій, є їх певне відокремлення від системи органів виконавчої влади. За традицією, поліцейські органи структурно входять до складу міністерства внутрішніх справ. Проте на практиці міністр безпосередньо не керує службовою діяльністю поліції. Цю функцію виконує керівник (начальник) поліції, який призначається урядом. Таким чином, зроблено спробу мінімізувати політичний вплив на діяльність поліції. Функції поліції безпосередньо впливають з її головних завдань, визначених нормативно-правовою базою. Те саме можна стверджувати, аналізуючи завдання та функції поліцейських підрозділів. Діяльність поліції постійно контролюється вищими органами державної влади і громадськістю. Головним критерієм оцінки діяльності поліції є ефективність її роботи, що визначається трьома основними параметрами: законністю дій поліції, стійким зв'язком з населенням, активністю у підтримці правопорядку, запобіганню правопорушенням та їх

припиненням. Одним з головних показників діяльності поліції є розкриття злочинів.

Слід зазначити, що ці критерії цілком відповідають тим вимогам, які нині висуваються до органів внутрішніх справ України, головною складовою яких є міліція. Отже, якщо відійти від декларативних міркувань, можна зробити висновок, що проблемні питання визначення «поліція чи міліція» здебільшого є питанням простого перейменування відповідно до етимологічного походження цих слів.

Нині, коли проводиться підготовка до кардинального реформування системи МВС України, у центрі уваги вчених і практичних працівників постає проблема доцільності й відповідності сучасним умовам заміни назви «міліція» на «поліцію». Деякі фахівці вважають, що в Україні існують всі підстави для такої зміни назв.

Так, В. А. Зубчук пропонує розпочати реформування ОВС саме із зміни назви «міліція» на «поліцію», аргументуючи це тим, що дослівний переклад поняття «міліція» (озброєний загін цивільних людей) не відповідає завданням і функціям органів внутрішніх справ¹.

О. О. Піджаренко вважає, що зміна назви міліції на поліцію має перетворити органи внутрішніх справ на суто поліцейські сили, тобто за ними мають залишитися тільки поліцейські функції, визначені відповідним законом, а також дасть змогу значно скоротити керівний склад в існуючій системі МВС України, вирішить не тільки фінансову проблему перейменування, але й принесе користь практичній діяльності².

Реформувати існуючу систему МВС України, складовою частиною якої має бути поліція, пропонує і В. І. Шакур. Він наголошує, що цей процес складний і має враховувати безліч обставин, як внутрішніх, так і міжнародних. Так, на його думку, має бути врахована прийнята у 1979 р.

¹ Шакур В. І. Нам потрібна поліція національна за духом і європейська за змістом / В. І. Шакур // Голос України. – 2003. – № 198.

² Михайленко П. П. Міліція чи поліція? Поліція!!! // Міліція України. – 2004. – № 4. – С. 21–23.

Парламентською асамблеєю Ради Європи «Декларація про поліцію», де зазначено, що поліція – це державна служба, створена відповідно до закону, в обов'язки якої входять підтримання й охорона правопорядку¹.

Проте, як справедливо зауважують деякі фахівці, від самої лише зміни назви правоохоронні органи не запрацюють ефективніше. На підставі аналізу міжнародного досвіду організації та діяльності поліції ефективними умовами її функціонування є наступні:

- наявність правової бази, що виражає волю суспільства щодо поліції; чітке управління з боку вищої національної та регіональної адміністрацій;
- соціальна довіра;
- укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних розв'язуванню завданням;
- достатнє фінансування і оснащення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки та ін.

Вирішуючи питання «міліція чи поліція», доцільно розглянути й уважно вивчити досвід деяких розвинених країн із цих проблем (у тому числі і на пострадянському просторі), який свідчить, що на шляху розвитку поліції було багато зроблено для перетворення її на ефективний державний інститут, що користується довірою і повагою громадян.

Безумовно, що дійшла черга і до української міліції привести форму та зміст правоохоронного органу у відповідність до загальноприйнятих цивілізованих інституцій. Але перш ніж перейменувати міліцію, її потрібно реформувати в поліцію. Виникла потреба змінити не просто назву, а й структуру, обов'язки, права та гарантії працівників цієї силової структури.

Нині перед міліцією України постало багато проблем, серед яких: потреба раціонального осмислення її працівниками моральних пріоритетів, ціннісних орієнтацій, їх недостатня психологічна підготовка, незадовільний

¹ Кондратьев Я. Ю. Ефективність поліцейської діяльності у контексті настанов Європейського кодексу поліцейської етики / Я. Ю. Кондратьев, Ю. І. Римаренко // Наук. вісник НАВСУ. – 2003. – № 3. – С. 3–11.

стан матеріального забезпечення, культурологічні аспекти розвитку тощо, які становлять лише мізерну частину того тягаря, який заважає нормально функціонувати органам внутрішніх справ. А сама лише заміна назви правоохоронного органу не здатна вплинути на всі ці процеси, які мають відбутися в органах міліції, для демократизації та поліпшення її діяльності.

Шукаючи відповідь на це та інші питання, слід згадати, що протягом тривалого періоду нашої історії міліція сприймалася громадськістю (і не без підстав) як репресивний державний орган. Акцент у її діяльності робився на захисті державних інтересів, що було закріплено й у нормах кримінального законодавства. Охорона ж законних прав та інтересів громадян вважалася другорядною, що певною мірою сприяло відчуженості у стосунках між міліцією та пересічними громадянами.

Нині перед МВС України, як зазначає П. П. Михайленко, стоїть завдання перейти на правоохоронне (поліцейське) обслуговування громадян, втілити в життя принцип «міліція для народу»¹.

Деякі автори пов'язують нагальну потребу в концептуальній розробці поліцейської проблематики з нелегким процесом демократизації як в Україні, так і в інших країнах СНД, який супроводжується кризовими явищами в економіці, зростанням загальнокримінальної, економічної та транснаціональної злочинності, потребою в докорінному політичному реформуванні суспільства. При цьому усунення негативних соціальних явищ, зниження темпів злочинності, ліквідація в суспільстві соціальної апатії, зневіри в силі закону та влади є вкрай важливими у разі застосування поліцією специфічних методів і засобів на сучасному етапі історичного розвитку. Діяльність міліції при цьому має бути переорієнтовано на гарантування внутрішньої безпеки в країні, насамперед захист прав і свобод

¹ Михайленко П. П. Міліція чи поліція? Поліція!!! // Міліція України. – 2004. – № 4. – С. 21–23.

людини, які мають стати головним об'єктом уваги з боку МВС України та його підрозділів на місцях.

Квінтесенцією нового підходу до діяльності міліції, на думку вчених, є зосередження головних зусиль на її пріоритетних напрямках діяльності, як-от: розвідувальна, слідча, охорона громадського порядку, тобто саме на тих її функціях, які спрямовані переважно на захист особи. Отже, поліція як репресивний інструмент держави має перетворитися на «товариша й помічника» для громадян. Пріоритетом у її роботі мають стати не показники розкриття злочинів, а довіра до неї з боку громадян¹.

Проте деякі автори вважають, що у зв'язку з істотними змінами державного й суспільного устрою, законодавства України та відомчої нормативно-правової бази переорієнтація діяльності органів внутрішніх справ на соціальне обслуговування, у тому числі пов'язана із забезпеченням конституційних прав та свобод особи і громадянина, його особистої безпеки, життя та здоров'я, а також громадської безпеки, вже відбулася. З'явилися нові й зазнали змістових змін традиційні функції, пов'язані із забезпеченням інтересів суспільства, з охороною всіх форм власності тощо².

Нині міліція в умовах політичних перетворень, які здійснюються в Україні з часів здобуття нею незалежності, поступово наближається до вимог, що висуваються до поліції в розвинених демократичних країнах світу. Міліція є дзеркальним відбиттям нашого суспільства, всіх процесів, які в ньому відбуваються. Кадровий підхід, фінансове забезпечення, престиж професії – ось що, на думку фахівців, формує ставлення громадськості до правоохоронців, а не механічна зміна назви «міліція» на «поліцію». Потрібно

¹ Лукашевич В. Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В. Г. Лукашевич, О. В. Негодченко // Вісник Одес. ін-ту внутр. справ. – 1997. – № 1. – С. 17–22.

² Негодченко О.В. Удосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України та забезпечення прав і свобод людини // Наук. вісник Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ. – 2002. – № 3. – С.11–17.

змінити пріоритети в підготовці кадрів для поліції, що є важливою передумовою реформування системи МВС України.

Поліція (міліція) України має бути чітко структурованим правовим механізмом, який стоїть на сторожі правопорядку. В її роботі необхідно гармонійно поєднувати і враховувати кращий, у тому числі зарубіжний досвід практичної діяльності й новітні науково-методичні розробки.

Вирішуючи питання щодо використання досвіду роботи іноземних поліцейських формувань у роботі служб і підрозділів міліції України, слід враховувати перспективність використання такого досвіду. Попри можливі прогресивність методів і способів службової діяльності поліції країн Західної Європи і США, їх застосуванню в діяльності міліції України має передувати всебічний аналіз імовірності «приживання» нових форм роботи на вітчизняному правоохоронному «грунті».

Здійснення цього можливе тільки після визначення конкретних функцій, завдань, цілей і головної мети діяльності ОВС, які повинні мати відповідне законодавче й нормативно-правове закріплення.

На думку фахівців, зміна назви міліції на поліцію є незворотним процесом, який Україну не мине. Але це потрібно робити в контексті реформування існуючої системи Міністерства внутрішніх справ. Крім того, у процесі зміни назви необхідно робити все можливе, для того щоб перетворити українську міліцію на цивілізовану поліцію правової держави; щоб майбутній український поліцейський був матеріально і технічно так само забезпечений, як і американський, щоб наші службовці були так само захищені, як і поліцейські Німеччини, щоб у них були такі ж само права, як в італійських карабінерів, щоб українські поліцейські берегли свою гідність і честь мундира подібно до більшості англійських поліцейських. В Україні є всі можливості й підстави для створення, виховання такого поліцейського.

Невідкладним є ухвалення Закону України «Про поліцію». Необхідність ухвалення цього законопроекту зумовлена, в першу чергу,

потребою у зміні форм здійснення правоохоронними органами їх функцій, що може бути забезпечено за рахунок централізації та уніфікації їх діяльності, яка переважно має бути спрямована на забезпечення безпеки особи, суспільства, держави та забезпечення правопорядку в країні, а також здійснюватися в умовах максимального наближення до територіальних громад.

Метою створення міліції (поліції) нового типу є, по-перше, підвищення ефективності діяльності міліції України у сфері гарантування безпеки людини, суспільства та держави, по-друге, забезпечення відкритості правової інформації, розробка і впровадження адаптаційних технологій гармонізації міжнародних та національних стандартів у сфері правозахисної діяльності, створення умов для демократизації суспільних відносин, формування передумов дотримання конституційних норм у сфері забезпечення прав і свобод людини відповідно до світових стандартів.

За роки незалежності в Україні відбулися докорінні зміни у всіх сферах життя суспільства. Сформувалася ринкова економіка з перевагою корпоративного та приватного секторів, склалися нові форми господарювання, з'явилася велика кількість суб'єктів підприємництва. Зазнала трансформації соціальна сфера, відбулася значна диференціація населення за рівнем доходів та умовами життя, утворився ринок праці, сформувався прошарок безробітних. Розпочалися розбудова правової держави та формування громадянського суспільства, реалізація курсу на інтеграцію України в європейські структури.

Поряд зі змінами внутрішнього характеру на ситуації в країні істотно позначаються процеси загальносвітового характеру – глобалізація, загострення екологічних проблем, розвиток світової економіки, урбанізація, міграція значних мас населення, поширення комп'ютерних технологій, телекомунікацій, прояви міжнародного тероризму і транснаціональної злочинності тощо.

Усе це істотно змінило умови функціонування й зумовило появу нових викликів для системи МВС України. До таких викликів належать:

- виникнення численних нових правовідносин в економічній та соціальній сферах, які призвели до появи нових складів правопорушень, збільшення їх кількості та набуття ними транснаціонального характеру; поширення правового нігілізму; маргіналізація значної частини населення;

- загрозливе для національної безпеки зростання тіньової економіки; зростання загрози тероризму, організованої злочинної діяльності, торгівлі людьми;

- високий рівень тяжких насильницьких та корисливо-насильницьких злочинів (умисних вбивств, тяжких тілесних ушкоджень, розбійних нападів, грабежів, майнових злочинів, злочинів, вчинених на побутовому ґрунті, та рецидиву злочинів);

- поширення наркоманії, токсикоманії, алкоголізму, особливо серед молоді; поширення нелегальної міграції та незаконної діяльності мігрантів.

Сучасні форми злочинності є складними «трансформерами», які реагують на нові форми й методи боротьби з ними, швидше ніж державні органи застосовують відповідні правові та організаційні заходи.

Правоохоронна система, що функціонує нині в Україні нездатна на належному рівні відреагувати на загрозливі виклики часу. Починаючи з середини 90-х років, в Україні було здійснено кілька спроб реформування органів внутрішніх справ (ОВС).

Зокрема, МВС, згідно з міжнародними стандартами, було звільнене від виконання деяких функцій (в окреме відомство була виділена служба з питань виконання покарань); діяльність ОВС стала більш відкритою; в міліції впроваджуються засади сучасної тендерної політики тощо. ОВС активно працюють в системі Інтерполу та Європолу.

Проте й дотепер у країні великою мірою збережено систему ОВС з надмірною централізацією, мілітаризацією, бюрократизмом, авторитарно-дисциплінарною моделлю управління. Найбільш кричущими вадами цієї

системи є: відсутність дієвого механізму реагування на звернення громадян, зорієнтованого, перш за все, на захист їхніх прав, свобод і законних інтересів; збереження багатьох формальних показників у роботі, наслідком чого є застосування тортур, необґрунтовані затримання громадян, інші порушення законності; заполітизованість та значна корумпованість особового складу. Результатом цього є низький рівень довіри населення до міліції, критичні оцінки з боку міжнародних експертів.

Постійне недофінансування системи МВС з боку держави, складні умови праці, невідповідність рівня заробітної платні обсягам інтелектуальних, нервових, фізичних зусиль її працівників, зниження рівня соціальної захищеності, зокрема нестабільність пенсійного законодавства, призвели останніми роками до великої плинності персоналу, в т.ч. керівного складу, різкого зниження чисельності працівників, які мають значний досвід роботи.

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс нашої країни на євроінтеграцію детермінують потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності ОВС. Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України й досить широко декларувалася.

Причиною такого стану речей є те, що стандартні підходи, централізація функцій не створюють можливостей відійти від старої моделі управління ОВС. Дії, спрямовані на зміну правоохоронної системи, здійснювалися хаотично, без чітко продуманого державного плану.

Створення окремих органів державної влади на базі підрозділів МВС призвело до виникнення численних управлінських структур, які виконують однакові завдання, насамперед це МВС, МНС, підрозділи міграційної служби. У кожному із зазначених відомств функціонують підрозділи фінансового, ресурсного та медичного забезпечення, відділи юридичного,

кадрового, режимного забезпечення, міжнародних зв'язків, прес-служба тощо.

Водночас, саме МВС України фактично залишається міністерством міліції, на відміну від сучасних європейських моделей міністерств внутрішніх справ, де поліція є лише однією з часток цілого.

Зважаючи на викладене вище, актуальним залишається питання реформування системи органів МВС України, приведення її у відповідність до сучасних вимог. Ефективно вдосконалена система МВС України повинна позитивно вплинути на перебіг та наслідки інших радикальних перетворень у нашому суспільстві, насамперед економічної та адміністративної реформ.

Передумовою реформування системи МВС України є вдосконалення нормативно-правового регулювання її діяльності. Аналіз законів та інших правових актів, що регламентують діяльність ОВС, свідчить про те, що відповідна нормативно-правова база потребує суттєвого вдосконалення. Зокрема, до неї необхідно внести зміни щодо конкретизації завдань і функцій ОВС та їх структурної побудови. Значна увага приділяється останнім часом проблемам кардинальної перебудови системи забезпечення правопорядку з боку керівництва держави, інститутів громадянського суспільства. Зокрема, прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року, Указ Президента України від 9 грудня 2010 року №1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким затверджено схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади тощо, котрі створюють можливість для проведення результативного реформування ОВС.

Оскільки головним завданням, яке ставить перед собою держава, є забезпечення для всіх громадян високої якості життя, складовою частиною якого є охорона громадського порядку та рівень громадської безпеки, міліції необхідно орієнтуватися на потреби населення в цій сфері, беручи до уваги міжнародні вимоги, зокрема Стокгольмську стратегію поліцейської діяльності.

Визначальним критерієм оцінки діяльності міліції – як зовнішньої, так і внутрішньої – має виступати громадська думка щодо якості роботи міліції та рівня задоволення населення станом громадської безпеки у країні та регіоні проживання. Кримінальна статистика має використовуватися, головним чином, для виявлення певних тенденцій у структурі злочинності країни та регіону.

Поряд із підвищенням соціального статусу працівників МВС необхідно прагнути до якісних змін і в їхній роботі. Окрім зазначених завдань, керівництво визначає й інші пріоритети, зокрема реформування структурних підрозділів МВС, що є одним із завдань оптимізації їхньої діяльності та економії державних коштів. У межах першого етапу реформування, що уже розпочато, здійснюються істотні структурні зміни, результатом яких мають стати оптимізація штатної чисельності центрального апарату й зміцнення кадрового потенціалу відомства. Насамперед це стосується оптимізації штатної структури міністерства та обласних управлінь органів внутрішніх справ.

Передумовою реформування МВС України є вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ. Створення повноцінного правового підґрунтя – це, безперечно, одне з головних завдань реформування МВС і правоохоронних органів загалом. Реформаторські дії мають спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які визначають завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі виконавчої влади, принципи діяльності тощо. Необхідно розділити функції органів внутрішніх справ з урахуванням принципу системності розподілу повноважень. Отже, нормативно-правове закріплення концептуальних засад правоохоронних органів позитивно вплине на процес реформування. Останнім часом спостерігається активна законодавча діяльність, спрямована на вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання діяльності МВС України, приведення її у

відповідність до європейських і світових стандартів у правоохоронній сфері. З метою чіткого розмежування компетенції, прав, обов'язків та відповідальності правоохоронних органів необхідно ухвалити низку нормативно-правових актів, а саме законів України «Про систему правоохоронних органів України», «Про органи внутрішніх справ України», «Про поліцію», «Про державну службу», «Про національну міліцію» («Про Національну поліцію»), «Про внесення змін до Закону України» "Про загальну структуру і чисельність МВС України".

Без модернізації професійної освіти та перепідготовки працівників органів внутрішніх справ ефективність реформаторських заходів буде зведена нанівець. Нині багато уваги приділяється реформуванню юридичної освіти, її якісному оновленню в межах розроблення і здійснення системи заходів організаційного, наукового та навчально-методичного характеру. Останніми роками зусилля Міністерства внутрішніх справ України були спрямовані на створення нормативно-правової основи галузевої освіти й оптимізацію її структури з метою забезпечення єдності стандартів освітньої та наукової діяльності, впровадження новітніх технологій у систему підготовки та перепідготовки працівників для правоохоронних органів, наближення навчального процесу до вимог галузевих служб органів внутрішніх справ.

Відповідні суттєві зміни треба внести до програм професійної підготовки працівників МВС, виховної роботи серед них. Міліціонер (поліцейський) повинен бути помічником, довіреною особою громадянина. Як правильно відзначає Є. В. Охотський, «кадри - це обличчя влади, особливий інструмент ефективного і послідового здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави. Від професійної компетентності та діловитості кадрів, їх прогресивних орієнтацій і моралі, активності, здорового прагнення до самовдосконалення й службового зростання значною мірою залежать

динамізм та результати здійснюваних перетворень»¹. Особливо необхідно підкреслити це зараз, коли кадрова ситуація в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ характеризується як кризова. Саме тому актуальним є питання підготовки кадрів з новим мисленням для системи правоохоронних органів, які не були б виховані на негативних пережитках, володіли новим світоглядом.

Потреба у професійно-посадовому розвитку персоналу органів внутрішніх справ має не абстрактний, а суто конкретний характер й обумовлюється реальними факторами. По-перше, професійно-посадовий розвиток особового складу детермінується ускладненням змісту роботи і служби в органах внутрішніх справ. Є очевидним, що професіоналізація служби в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ як соціально-організаційне явище обумовлюється якісними і кількісними змінами у змісті та характері праці і характеризується виникненням нових професій та спеціальностей, професійної літератури, професійних спільнот, технологій залучення людини в професійну діяльність, становлення й розвитку її як професіонала правоохоронної справи.

Жодна реформа органів внутрішніх справ не досягне мети без якісного комплектування особового складу органів внутрішніх справ, з точки зору забезпечення відповідного професійно-освітнього рівня працівників. Необхідно розробити професіограми основних посад, визначитися в тому, які кадри потрібні, і вже залежно від реальної потреби в кадрах відповідної кваліфікації будувати роботу з розвитку відомчої системи освіти, професійної підготовки і перепідготовки кадрів, здатних працювати в нових умовах.

Необхідно чітко, з урахуванням посадової сітки, стажу служби, освітнього рівня й умов роботи, в законодавчому порядку встановити

¹ Служебная карьера / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 304 с.

мінімальні розміри (у відносних величинах, з урахуванням інфляції) посадових окладів та інших форм матеріального утримання працівників органів внутрішніх справ. Місцеві органи державної влади та самоврядування могли б при цьому, виходячи із своїх можливостей, встановлювати різні форми доплати для працівників муніципальної міліції (поліції). До речі, гідний рівень оплати праці поліцейських у більшості цивілізованих країн світу дозволяє їм обходитися без такого недемократичного інституту, як різноманітні пільги та привілеї.

Кожен працівник ОВС повинен знати, що він:

- належить до правоохоронних органів, які працюють для населення і разом з населенням;
- є одним з активних провідників політики демократизації та гуманізації, реалізації нових підходів до суспільно-політичного життя, накреслених Президентом України;
- бере активну участь у забезпеченні суспільного спокою, громадянського миру, верховенства права та порядку у державі;
- активно сприяє попередженню злочинності та рішучій боротьбі з нею;
- забезпечує основні права і свободи людини та громадянина так, щоб вони могли скористатися цими правами та свободами;
- надає допомогу та відповідні послуги населенню;
- реалізує у своїй діяльності принципи гуманізму та справедливості у роботі з населенням;
- використовує також ненасильницькі форми у врегулюванні конфліктних ситуацій;
- грамотно допомагає особам, які опинилися у ситуації життєвої кризи;
- повинен твердо знати, що сила застосовується не з метою нападу, а для захисту, як крайньо допустимий захід для запобігання безладдям чи злочинності, захисту здоров'я та моралі, захисту прав і свобод інших;

- має справу, як правило, із соціальними аномаліями, відхиленнями від норм, «хворобами» у суспільстві;

- діє в умовах поглибленої демократії та докорінної трансформації українського суспільства до ринкових відносин і має стати своєрідним представником служби «сервісу».

Кожен співробітник ОВС повинен:

- бути впевненим у незворотності поступу України, остаточному пробудженні суспільної енергії, творчого потенціалу та високої громадянської позиції;

- служити громадянському суспільству і правовій державі, пам'ятаючи, що його діяльність має насамперед суспільний і державний характер;

- навчитися працювати в умовах реалізації основоположної лінії українського уряду, зміцнення законності та правопорядку, посилення боротьби зі злочинністю;

- користуватися офіційним статусом посадової особи, яка під час зайняття посади присягає на вірність народу, своєму професійному обов'язку;

- діяти в умовах прозорості та відкритості, відновлення довіри до влади, погіршення оперативної обстановки, дефіциту часу, неналежного матеріального забезпечення ОВС;

- робити добро, працювати чесно, чинити правильно, порядно, прозоро, дбати про кожну людину, але у спільних інтересах усього народу;

- максимально забезпечувати гарантії захисту прав та інтересів осіб, що потерпіли від злочинності, реально відшкодовувати заподіяну нею шкоду;

- спрямовувати свою безпосередню роботу на забезпечення ефективного захисту національних інтересів і гарантування безпеки громадян і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності;

- якісно виконувати свої професійні обов'язки з тим, щоб забезпечити ефективність діяльності в системі МВС;

- бути здатним до ділової, доцільної організації праці, самостійно вирішувати службові завдання, постійно оновлювати свої знання, зрештою, бути професіоналом високого рівня;

- використовувати набуті показники політичної, правової, інформаційної, етичної та естетичної культури юриста у своїй практичній діяльності;

- застосовувати мистецтво спілкування, вміння створювати морально-психологічну атмосферу, досягнення найбільш ефективного результату у спілкуванні з колегами і населенням;

- правильно розуміти професійний обов'язок, його спрямованість на служіння народу, громадянському суспільству;

- постійно дбати про престиж своєї професії, імідж органів внутрішніх справ;

- розвивати почуття впевненості у правоті своїх дій, бажання та готовність до толерантності у спілкуванні з населенням, у службових відносинах, у конфліктних ситуаціях;

- допомагати кожному громадянину зрозуміти, чому українська держава здійснює у правоохоронній сфері саме таку, чітко визначену лінію своєї діяльності ОВС, як одного із головних координаторів, генераторів та речників у галузі внутрішньої безпеки.

Наведені вище міркування й пропозиції охоплюють лише деякі аспекти реформування організації й діяльності органів внутрішніх справ України за сучасних умов. Зарубіжний досвід свідчить про те, що серйозні перетворення вимагають і серйозної підготовчої роботи. Підготовлена в результаті копіткої аналітичної роботи концепція реформ має стати предметом широкого обговорення в трудових колективах органів внутрішніх справ, інших правоохоронних відомствах і засобах масової інформації. При цьому мають ураховуватися думки народних депутатів різного рівня, представників органів виконавчої влади, керівників органів державної влади та місцевого самоврядування.

У контексті реформування органів внутрішніх справ особливої актуальності набуває проблема службової дисципліни та законності в діяльності їх працівників. Для її розв'язання було впроваджено нову систему оцінки результатів діяльності міліції, головними орієнтирами якої є захист громадян, суспільства й держави від злочинних посягань. На особливу увагу заслуговує моніторинг діяльності ОВС, який має бути не тільки державним, а й громадським, що дозволить вивчати думку населення.

Одним із найважливіших завдань реформування органів внутрішніх справ України є вдосконалення такої форми реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ, як розвиток партнерських відносин між міліцією і населенням на засадах довіри, прозорості, взаєморозуміння і взаємодопомоги в боротьбі зі злочинністю, взаємодія та співробітництво із засобами масової інформації. Досягнення цієї мети пов'язане з вирішенням низки складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні правоохоронних завдань. Водночас ефективне використання потенціалу громадськості може бути досягнуте, з одного боку, в результаті правильно організованої взаємодії на засадах закону, а з іншого – за допомогою зміцнення партнерських, шанобливих стосунків між правоохоронцями і громадянами, створення позитивного образу працівника міліції та підвищення рівня довіри населення до міліції.

Разом з тим, взаємовідносини між ОВС і суспільством, які склалися в Україні на сьогодні, не можна вважати оптимальними. Як свідчать результати соціологічних опитувань громадян, у більшості з них склався негативний імідж міліції, внаслідок чого значно знизилась довіра населення до міліції як до правоохоронного органу. Відстала від потреб часу теоретична, культурно-виховна підготовка правоохоронців. Не відповідає вимогам сьогодення і практична діяльність силових структур щодо створення

доброзичливих взаємовідносин із населенням. Отже, виникла необхідність у створенні виваженої системи заходів з метою привернення уваги населення до позитивних прикладів діяльності правоохоронців та стимулювання довіри до них з боку різних груп громадськості.

Довіра населення до ОВС має забезпечуватися комплексом заходів організаційно-правового, управлінського та іншого спрямування, пов'язаних з активізацією оперативно-службової діяльності, підвищенням правосвідомості працівників ОВС, їх правової, етичної, психологічної та етичної культури.

Питання функціонування громадських формувань з охорони громадського порядку не є новим для України. За часів Радянського Союзу добровільні народні дружини відігравали значну роль у забезпеченні правопорядку. Крім того, вони надавали міліції допомогу у захисті особистої та державної власності від протиправних посягань, сприяв вирішенню сімейних чи сусідських конфліктів тощо. Але протягом останніх років незалежності ДНД втратили свої позиції, здебільшого через відсутність державної підтримки цих громадських організацій. На сьогодні членство в громадських формуваннях правоохоронної спрямованості у багатьох випадках залишається декларативним. Цьому є кілька причин: по-перше, відсутність матеріальної зацікавленості громадян у правоохоронній діяльності; по-друге, порушення посадовими особами окремих підприємств, організацій та установ вимог Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» стосовно добровільного волевиявлення особи щодо членства у громадському формуванні правоохоронної спрямованості; по-третє, порушення вимог подання статистичної інформації посадовими особами ОВС.

Одним з провідних напрямків підвищення ефективності поліції є спроба залучення до роботи з охорони громадського порядку та громадської безпеки широких верств населення (комунальне поліціювання).

Уже давно дискутується питання про створення місцевої міліції. Місцева міліція має розвиватися шляхом подальшої автономізації, виключення дублювань її функцій і повноважень з функціями і повноваженнями загальнодержавної міліції (поліції). І головне – утворення місцевої міліції жодним чином не зменшує відповідальності держави та її правоохоронних органів за стан правопорядку і захист прав і свобод людини і громадянина на всій державній території, в усіх її місцевостях. Муніципальні органи охорони громадського порядку мають діяти не замість органів внутрішніх справ на місцевому рівні, а поряд з ними, за умови чіткого розмежування компетенції, відповідного контролю та взаємодії. Така модель передбачає наділення муніципальної міліції (поліції) лише деякими правоохоронними функціями. Наприклад, забезпечення виконання загальнообов'язкових рішень місцевих рад, ухвалених ними в межах своєї компетенції з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі у встановлених місцях; забезпечення громадського порядку під час масових заходів; забезпечення безпеки дорожнього руху, запобігання правопорушенням та їх припинення, участь у наданні правової допомоги громадянам. Означені функції і мають визначати структуру цих органів, форми і методи їх діяльності.

У такому випадку за МВС залишилися б питання визначення загальних напрямів правоохоронної політики, головних засад кадрової роботи, координації діяльності місцевих органів внутрішніх справ, боротьби з організованою злочинністю міжрегіонального характеру тощо. Усе це дозволило б встановити партнерські стосунки між органами внутрішніх справ (поліцією) і суспільством, поставити їх під дієвий демократичний контроль, використати можливості місцевих органів влади і самоврядування для покращення матеріально-технічного забезпечення органів поліції, соціального становища її службовців. Зрозуміло, що для проведення такої

серйозної реорганізації треба внести відповідні зміни до чинного законодавства, про що вже йшлося раніше.

Зазначене свідчить, що існуюча в Україні система правоохоронних органів потребує певної реорганізації. Її слід здійснювати не поспіхом (як це досі робилося), а на підставі науково обґрунтованої державної концепції.

Підсумовуючи викладене, пропонуються пропозиції щодо реформування правоохоронних органів України, перш за все органів внутрішніх справ. Метою реформування є вдосконалення діяльності правоохоронних органів України в умовах демократичної, правової держави шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового забезпечення.

Реформування системи органів МВС України має бути спрямоване на вдосконалення та оптимізацію її структури, організації діяльності з метою протидії злочинності, корупції, своєчасного виявлення та запобігання загрозам внутрішній безпеці України, підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, профілактику злочинів і правопорушень.

Реформування ОВС і їх подальша діяльність мають скеровуватися на основі наступних принципів: верховенства права;

– забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, поваги до гідності людини й виявлення до неї гуманного ставлення;

– захисту в межах визначеної законодавством компетенції прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

– дотримання принципів і норм міжнародного права, чинних міжнародних договорів України;

– взаємодії МВС з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також з правоохоронними органами іноземних держав на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів та угод;

- проведення кадрової політики в органах внутрішніх справ на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності працівників ОВС;
- розроблення та впровадження професійних стандартів службової діяльності працівників ОВС;
- наукової обґрунтованості здійснюваних інституційних перетворень; поєднання колегіальності під час вироблення і прийняття рішень з реформування й функціонування органів та єдиноначальності в їх реалізації, прозорості та гласності з необхідною конфіденційністю в організації роботи;
- розмежування сфер політичного та фахового (службового) керівництва, забезпечення на цій основі стабільності керівного складу ОВС у центрі й на місцях; заборони діяльності в системі органів МВС партій, рухів та інших громадянських об'єднань, що переслідують політичні цілі, недопущення їхнього впливу на процес реформування ОВС та їх подальшу діяльність; демократичного цивільного контролю за діяльністю ОВС; системності, наступності всіх перетворень.

Структура МВС України має відображати його новий статус, забезпечити поєднання власне міліцейської (поліцейської) діяльності та інших завдань з реалізації внутрішньої політики держави, закріпленої у відповідних правових приписах.

МВС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, громадянства, реєстрації фізичних осіб, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі, протидії нелегальній (незаконній)

міграції, забезпечення пожежної безпеки та рятувальної справи, охорони державного кордону.

До складу МВС України повинні входити:

1. Національна міліція (поліція);
2. Служба досудового слідства;
3. Експертно-криміналістична служба;
4. Державна міграційна служба;
5. Служба пожежної безпеки та порятунку;
6. Державна прикордонна служба;
7. Державна Варта;
8. Бюро боротьби з організованою злочинністю та корупцією;
9. Вищі навчальні заклади, порядок організації та діяльності яких

визначаються окремими нормативно- правовими актами України.

До складу **Національної міліції (поліції)** пропонується включити:

кримінальну міліцію (поліцію) – карний розшук, підрозділи по боротьбі незаконним обігом наркотиків, кіберзлочинністю, оперативні та оперативно- технічні підрозділи;

міліцію (поліцію) громадської безпеки – підрозділи охорони громадського порядку, профілактики правопорушень, ювенальної міліції (поліції) (нині – кримінальна міліція у справах дітей, яка діє на підставі Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» до внесення змін до чинного законодавства), Державної автомобільної інспекції, екологічної міліції (поліції) (ветеринарна, санітарно- епідеміологічна та екологічна); судової міліції (поліції);

міліцію (поліцію) економічної безпеки – підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю;

транспортну міліцію (поліцію на річковому, морському, авіаційному, залізничному і трубопроводному транспорті) – підрозділи, діяльність яких спрямована на забезпечення правопорядку і громадської безпеки на транспорті;

спеціальну міліцію (поліцію) – підрозділи, що здійснюють правоохоронну діяльність на закритих об'єктах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Органом досудового слідства в системі МВС України повинна стати процесуально незалежна інституція – **Служба досудового слідства**, якій будуть підслідні злочини, визначені кримінально-процесуальним законодавством.

При розслідуванні злочинів взаємодія слідчих і оперативних підрозділів має всі можливості бути оптимальною через створення спільних слідчо-оперативних груп, складання спільних слідчо-оперативних планів із відомчим контролем та прокурорським наглядом за їх виконанням.

Структура та штатна чисельність Служби досудового слідства мають затверджуватися Міністром внутрішніх справ за поданням Голови (начальника) Служби досудового слідства.

Служба досудового слідства здійснюватиме свою діяльність безпосередньо та через підрозділи досудового слідства в областях, а також при міських, районних, міськрайонних, відділах ГУ-УМВС України, які мають вертикальне підпорядкування Службі досудового слідства МВС України. До основних завдань Служби досудового слідства слід віднести:

- участь у реалізації державної політики у сфері кримінального судочинства;
- організаційно-методичне керівництво діяльністю підрозділів досудового слідства з метою забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розслідування злочинів, віднесених до підслідності слідчих ОВС;
- організація розслідування злочинів безпосередньо слідчими Служби досудового слідства;
- проведення ефективної кадрової політики й підвищення професійної майстерності слідчих;

– організація взаємодії слідчих з іншими правоохоронними органами України, а також відповідними органами іноземних держав на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

– здійснення контролю за дотриманням законності в діяльності підрозділів досудового слідства.

Основними напрямками діяльності **Державної Варти** є:

– забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку; здійснення спеціальної охорони; супроводження спеціальних вантажів;

– охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні;

– припинення діяльності непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань;

– конвоювання осіб, взятих під варту, підсудних, осіб, які засуджені до позбавлення волі, до апеляційних судів та Верховного Суду України, їх охорона під час судового засідання й переслідування у випадку втечі;

– забезпечення здійснення разом з іншими правоохоронними органами заходів, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності, масових заворушень та боротьбою зі злочинністю;

– ліквідація масових заворушень, проявів групової непокорності в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах;

– забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайного стану й під час ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків;

– здійснення заходів територіальної оборони, заходів, спрямованих на дотримання правового режиму воєнного стану;

– інші напрями, визначені законодавством України.

Державна міграційна служба повинна забезпечувати виконання функцій спеціально уповноваженого державного органу у справах міграції в межах, визначених законодавством, та з координації діяльності центральних

органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики. Функціями ДМС є:

- протидія нелегальній міграції, затримання та видворення іноземців-порушників за межі держави;

- контроль за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, юридичними та фізичними особами, що їх приймають чи надають послуги, законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, притягнення порушників до адміністративної відповідальності;

- контроль за дотриманням громадянами та службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи, притягнення порушників до адміністративної відповідальності; вирішення питань громадянства України; оформлення внутрішніх паспортів громадянина України; реєстрація громадян за місцем проживання та зняття їх з реєстраційного обліку;

- адресно-довідкова робота;

- оформлення громадянам України документів для виїзду за кордон на тимчасове та постійне проживання;

- оформлення запрошень від фізичних та юридичних осіб для в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства на тимчасове проживання;

- продовження терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства;

- здійснення провадження у справах з питань імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання, оформлення та видача посвідчень на постійне проживання;

- упровадження Державної інформаційної системи реєстраційного обліку та документування населення.

Експертно-криміналістична служба створюється на базі ДНДЕКЦ МВС України з метою вдосконалення та підвищення ефективності діяльності в розкритті та розслідуванні злочинів, максимального задоволення потреб ОВС у створенні досконалої науково обґрунтованої доказової бази на основі

використання спеціальних знань, криміналістичних методів і засобів під час проведення оперативно-розшукових та слідчих дій.

Підрозділи Експертно-криміналістичної служби не входять до складу міських та районних відділів Головних управлінь, управлінь МВС України в АР Крим та областях, Керівництво їх діяльністю здійснюється на основі вертикального підпорядкування

З метою підвищення в державі ефективності протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми, незаконним перетинам кордону й перевезенням вантажів потребує вирішення питання щодо спрямування й координації діяльності Державної прикордонної служби України Міністром внутрішніх справ з подальшим включенням цієї служби до складу МВС.

У контексті реформування Державної прикордонної служби пропонується розширити її повноваження в галузі правозастосовної діяльності, забезпечити створення на базі МВС цілісної системи контролю за в'їздом іноземців, їх перебуванням в Україні і виїздом з нашої держави.

До складу системи органів МВС України доцільно включити Службу пожежної безпеки та порятунку.

Поєднання функцій пожежної безпеки і порятунку та забезпечення громадської безпеки в одному відомстві сприятиме більш тісній взаємодії при проведенні комплексу заходів із розслідування пожеж та розкриття злочинів, пов'язаних з підпалами, охорони правопорядку під час проведення масових заходів, ліквідації масових заворушень, надання невідкладної допомоги.

Крім цього, зазначена реорганізація повною мірою відповідатиме вимогам щодо розширення повноважень МВС України у сфері внутрішньодержавних відносин.

Бюро боротьби з організованою злочинністю та корупцією (далі – Бюро) необхідно створити на базі Головного управління боротьби з організованою злочинністю МВС України з метою вдосконалення і підвищення ефективності протидії організованій злочинності та корупції.

Стратегічними напрямками діяльності Бюро пропонується вважати:

– виявлення, документування незаконної діяльності злочинних організацій, організованих груп, пов'язаної насамперед із діяльністю підконтрольних їм структур у офіційному та тіньовому секторах економіки, із процесами легалізації (відмивання) «брудних коштів»;

– розкриття вчинюваних цими організаціями злочинів;

– виявлення корупції в центральних і регіональних державних органах та корумпованих зв'язків організованих злочинних структур в органах законодавчої, виконавчої та судової влади;

– проведення адміністративного провадження й дізнання в підслідних Бюро справах;

– систематизацію й забезпечення реалізації наявної в різних підрозділах кримінальної міліції оперативної інформації на лідерів і активних учасників організованих злочинних груп, злочинних організацій, зокрема тих, що перебувають за кордоном і в місцях позбавлення волі;

– збір оперативної інформації про організовані злочинні групи та злочинні організації, вжиття заходів із припинення їх протиправної діяльності на ранній стадії розвитку;

– припинення злочинної діяльності озброєних банд; перекриття транснаціональних каналів незаконної міграції; встановлення і документування корумпованих зв'язків організованих злочинних груп та злочинних організацій;

– організацію міжнародного співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Однією з головних умов ефективності діяльності Бюро має стати відмова від застарілих форм звітності підрозділів БОЗ за показниками, розробка новітніх форм оцінки їх діяльності

Основна мета кадрового забезпечення – формування професійного ядра ОВС, яке складається з трьох категорій: осіб рядового та начальницького складу, держслужбовців та службовців в ОВС.

Рівень підготовки працівників ОВС (усіх категорій) повинен бути не нижчим, ніж у населення на території обслуговування.

Для цього необхідно:

– посилити зв'язок навчального процесу з практикою, запровадити систему зворотних зв'язків «навчання-практика», забезпечити участь курсантів та слухачів у розробці правових, організаційних, технологічних, економічних, інформаційно-аналітичних, фінансових та інших методів удосконалення діяльності правоохоронних органів держави.

– розробити систему професійно-кваліфікаційних вимог до посад рядового та начальницького складу ОВС, посад, що замішуються державними службовцями, а також створити новий класифікатор посад в ОВС, із визначенням професіограм та кваліфікаційних вимог.

– розробити проект Державної цільової програми підготовки керівного складу ОВС і роботи з резервом на заміщення керівних посад висококваліфікованими і компетентними управлінцями вищої і середньої ланки.

– провести дослідження реальних потреб ОВС у кадрах за рівнем освіти та спеціалізації, на цій основі врегулювати державне замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації кадрів.

– надавати перевагу під час конкурсного відбору на навчання до вищих навчальних закладів МВС особам, які пройшли військову службу, мають досвід роботи в ОВС, або значні успіхи в навчанні (відмінники, переможці Всеукраїнських олімпіад та конкурсів за напрямом навчання).

– розробити єдину систему професійного навчання та підготовки працівників ОВС із визначенням статусу кожного освітнього закладу, враховуючи необхідність оптимізації структури відомчої освіти.

– удосконалити систему стажування й навчальної практики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів. Викорінити формальний підхід до організації стажування й навчальної практики.

– розробити та впровадити науково обґрунтований (з урахуванням напрацювань соціології та психології) механізм відбору на навчання, адаптації на посаді випускників відомчих вищих навчальних закладів. Удосконалити механізм здійснення наставництва в ОВС.

– розробити дієву та ефективну систему дистанційного навчання працівників ОВС.

– забезпечити переорієнтування діяльності підрозділів внутрішньої безпеки на захист працівників системи МВС та членів їх родин.

– видозмінити систему психологічного забезпечення в ОВС.

– забезпечити розробку типової форми контракту та впровадження контрактної основи для проходження служби особовим складом ОВС.

– сприяти створенню та функціонуванню в ОВС дієвих професійних спілок працівників як демократичного інституту захисту їх прав і свобод.

– розробити нові форми організації наукової та науково-технічної діяльності, сприяти впровадженню її результатів у практику.

Запропоновані пропозиції до проекту Концепції передбачають оптимізацію структури правоохоронних органів шляхом: реформування структурних ланок правоохоронних органів відповідно до Програми Президента України В. Ф. Януковича «Україна – для людей»; чіткого визначення завдань і функцій усіх правоохоронних органів та їх структурних підрозділів; усунення дублювання та паралелізму в діяльності окремих правоохоронних органів, а також залучення працівників до виконання не властивих їм функцій; визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності служб і підрозділів кожного правоохоронного органу; поступового запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань; оптимізації навантаження на працівників усіх рівнів системи правоохоронних органів; захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Висновки до розділу 3

Підсумовуючи викладене у третьому розділі, можна зробити висновок, що діяльність органів України щодо реалізації правоохоронної функції держави не повною мірою відповідає вимогам часу й потребує вдосконалення правового регулювання, організації та вдосконалення адміністративної діяльності міліції, приведення її у відповідність до загальносвітових стандартів забезпечення прав і свобод людини.

У системі державних органів України, що реалізують повноваження із забезпечення прав людини, особливе місце посідають ОВС України, що пов'язано, передусім, з їх правоохоронним статусом як державного озброєного органу виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Їх правоохоронна роль найбільше проявляється в охороні прав громадян, оскільки здебільшого діяльність ОВС спрямована на усунення перешкод у реалізації громадянами своїх прав і свобод, на попередження правопорушень, боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживання правами і свободами будь-якими учасниками правовідносин (запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона і забезпечення громадського порядку, забезпечення особистої безпеки громадян, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків тощо). Ця робота здійснюється ОВС шляхом профілактики, попередження, недопущення можливих порушень прав і свобод громадян.

За сучасних умов ефективного забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ вимагає концептуально нових підходів, що обумовлює докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування ОВС, зокрема гуманізацію діяльності міліції та підвищення її авторитету, побудову відносин між міліцією і народом на засадах

партнерства, вдосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо. Необхідність суттєвого підвищення ефективності діяльності ОВС у цій сфері потребує ґрунтовного і послідовного наукового аналізу її організаційно-правових засад.

Сутність законності полягає в забезпеченні неухильної реалізації законів і заснованих на них підзаконних актів усіма учасниками суспільних відносин, в їх поведінці відповідно до норм права. Вимоги законності поширюються на всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, на їх вищих посадових осіб і рядових службовців, на громадські об'єднання – партійні, профспілкові, жіночі, молодіжні та інші організації, господарські товариства і об'єднання, виробничі й споживчі кооперативи, підприємства, всіх громадян та іноземців та осіб без громадянства.

Найважливішими формами реалізації законності в діяльності ОВС є такі: здійснення нагляду за виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів, що регулюють питання охорони громадського порядку, точне і неухильне виконання та дотримання працівниками ОВС правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративного впливу, дотримання службової дисципліни. Дисципліна в ОВС зобов'язує кожну особу рядового та начальницького складу дотримуватись законодавства, виконуючи вимоги Присяги, статутів і наказів начальників; сприяти керівництву у зміцненні дисципліни та забезпеченні статутного порядку.

Зростання рівня злочинності, підвищення невдоволення роботою правоохоронних органів серед населення, а також усвідомлення того факту, що для ефективної роботи сучасних органів внутрішніх справ потрібна підтримка громадськості, свідчить про те, що реформування правоохоронних органів завжди стояло на останньому місці серед пріоритетів у сфері політики. Суперечності між політикою й ідеологією призвели до невизначеності щодо того, яким чином МВС має бути перетворене з

відомства, раніше націленого на служіння державі, на організацію, що служить потребам людини.

Зміна назви міліції на поліцію є незворотним процесом, який Україну не мине. Але це потрібно робити в контексті реформування існуючої системи Міністерства внутрішніх справ. Крім того, у процесі зміни назви необхідно робити все можливе, для того щоб перетворити українську міліцію на цивілізовану поліцію правової держави, щоб майбутній український поліцейський був матеріально і технічно так само забезпечений, як і американський, щоб наші службовці були так само захищені, як і поліцейські Німеччини, щоб у них були такі ж само права, як в італійських карабінерів, щоб українські поліцейські берегли свою гідність і честь мундира подібно до більшості англійських поліцейських. В Україні є всі можливості й підстави для створення, виховання такого поліцейського.

Реформування системи правоохоронних органів має бути спрямоване на побудову демократичної правової держави, на правове регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки у повній відповідності до конституційних положень. Але можна констатувати, що, крім розробки кількох концепцій і програм реформування правоохоронної системи, нічого реального не робиться, робиться лише косметична зміна назв, введення нових посад та перерозподіл обов'язків на рівні вищого керівництва правоохоронними органами.

ВИСНОВКИ

У монографії здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової проблеми вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України. У результаті проведеного дослідження вироблено концепцію реформування правоохоронних органів України, сформульовано низку нових наукових положень і висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, головними з яких є наступні.

Функції органів виконавчої влади – це провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, у яких виражається цільове навантаження та з якими безпосередньо пов'язуються обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Функції органу виконавчої влади та їх зміст обумовлюються переважно сутністю виконавчої влади, її природою, а також цілями і завданнями органу виконавчої влади. Розглянуто і доповнено ієрархію функцій органів виконавчої влади, за допомогою побудови якої стає можливим подальший системний аналіз їх діяльності.

Органам виконавчої влади притаманні такі функції: по-перше, – це одна з основних функцій держави, в якій відображається сутність виконавчої влади; по-друге, функції як провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, що поділяються на основні, управлінського впливу, які реалізуються у процесі державного управління органів виконавчої влади, а також допоміжні, як-то: нормотворча, оперативна, виконавча, юрисдикційна та функція надання адміністративних послуг; по-третє, функції управління, що встановлюють причинно-наслідкові зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління. Державна влада не може ототожнюватися тільки з виконавчою діяльністю, оскільки ця діяльність є формою реалізації однієї лише виконавчої гілки влади, видом державної діяльності відповідної компетенції та функціональної спрямованості.

Від рівня забезпеченості виконання правоохоронної функції держави юридичними, інтелектуальними та матеріально-технічними ресурсами залежить як ступінь захищеності людини та суспільства, так і значною мірою перспективи розвитку самої держави. Існують різноманітні погляди на поняття і зміст правоохоронних функцій держави. Правоохоронна функція держави – забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку напрямків і заходів (у тому числі примусових), що ґрунтуються 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 й правопорядку.

Правоохоронну функцію держави не слід ототожнювати з правоохоронними функціями державних органів. Функція держави – це провідний напрямок її діяльності, яким забезпечується робота всього державного апарату і кожного окремого його органу. Функції ж окремого органу держави свідчать про соціальне призначення цього органу як особливої частини механізму держави. Вони проявляються і конкретизуються у компетенції державних органів, у закріплених за кожним органом правах та обов'язках.

Правоохоронна функція є однією із самостійних функцій держави, що реалізується законодавчою, виконавчою та судовою владою. До її особливостей належать такі:

- вона є самостійним напрямком державної діяльності;
- здійснюється під час правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності компетентними суб'єктами виключно на основі чинного законодавства та в межах, визначених ним;
- передбачає застосування державного примусу;
- реалізується у правоохоронній системі держави елементами якої є: мета та завдання право охорони;

- об'єкти правоохорони;
- охоронні правові норми;
- суб'єкти правоохорони;
- правоохоронна діяльність та правоохоронні відносини;
- реалізується переважно в правових формах;
- головними її завданням є охорона та захист основ конституційного устрою, прав, свобод і законних інтересів людини, боротьба з правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку.

Як підсумок теоретичного аналізу запропоновано наступне визначення поняття правоохоронних органів: це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання і реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції.

Органи внутрішніх справ на сьогодні є найбільш розгалуженою за обсягом виконуваних завдань і найчисленнішою за кількістю персоналу правоохоронною структурою, яка виступає головним елементом реалізації правоохоронної функції держави. Компетенцію органів внутрішніх справ у реалізації правоохоронної функції держави визначено як сукупність передбачених у нормативно-правових актах прав, обов'язків та функцій органів і підрозділів системи МВС, за допомогою яких виконуються поставлені перед ними правоохоронні завдання відповідно до законів та у межах встановленої територіальної підвідомчості. Елементами компетенції органів внутрішніх справ є права й обов'язки, завдання, функції та підвідомчість.

На підставі аналізу наукових праць та чинного законодавства з'ясовано, що принципи діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції не мають системи та мають більшою мірою неімперативний характер. Обґрунтовано необхідність приведення принципів діяльності органів внутрішніх справ у відповідність до міжнародних стандартів.

Виявлено труднощі визначення форм і методів реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ на сучасному етапі. Розкрито взаємозв'язок між формами реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ та методами.

За сучасних умов ефективного забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ вимагає концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів внутрішніх справ, зокрема гуманізацію діяльності міліції та підвищення її авторитету, побудову відносин між міліцією і народом на засадах партнерства, вдосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо.

Поняття законності реалізується як щодо системи органів внутрішніх справ, так і щодо суспільства в цілому. Законність розглядається як принцип, метод і режим. Вона є необхідним засобом та умовою функціонування системи органів внутрішніх справ сучасної правової держави. З огляду на це, законність визначено як такий режим функціонування органів внутрішніх справ України, у процесі якого вони не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення, забезпечують відновлення порушених прав.

У процесі реформування правової діяльності органів внутрішніх справ має бути переглянуто багато з того, що раніше було непорушним – місце і роль органів внутрішніх справ у суспільстві й державі, в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади, філософію їх взаємовідносин, допустимі методи їх діяльності.

Необхідним є законодавче перейменування міліції на поліцію, що сприятиме підвищенню авторитету і рівня професіоналізму сучасної міліції, пізніше – престижності служби в ній, створить додаткові перешкоди практиці використання її співробітників не за призначенням, стане суттєвим

кроком на шляху змінення іміджу міліції, що позбавить суспільство від стереотипного ставлення до органів охорони правопорядку, яке зараз бажає бути набагато кращим.

Необхідно розпочати процес децентралізації міліції, з тим щоб врешті-решт було створено сильну муніципальну міліцію (поліцію), яка б забезпечувала громадську безпеку і боротьбу з більшістю видів злочинів. У такому разі за МВС залишилися б питання визначення загальних напрямків правоохоронної політики, головних засад кадрової роботи, координації діяльності місцевих органів внутрішніх справ, боротьби з організованою злочинністю межрегіонального характеру тощо. Усе це дозволило б установити партнерські стосунки між органами внутрішніх справ (поліцією) і суспільством, поставити їх під дієвий демократичний контроль, використати можливості місцевих органів влади і самоврядування для поліпшення матеріально-технічного забезпечення органів поліції та соціального становища її службовців.

Компетенція органів внутрішніх справ щодо реалізації правоохоронної функції держави має передбачатись в Законі України «Про органи внутрішніх справ України», в якому доцільно передбачити окремий підрозділ, де було б визначено правовий статус та компетенцію органів внутрішніх справ.

Для здійснення якісного реформування органів внутрішніх справ України необхідно прийняти Закони України «Про органи внутрішніх справ України», «Про державну службу України», «Про національну міліцію» («Про Національну поліцію»), «Про внесення змін до Закону України «Про загальну структуру і численність МВС»», «Про систему правоохоронних органів України». У законі необхідно: по-перше, надати вичерпний перелік правоохоронних органів України, на яких буде розповсюджуватиметься зазначений закон (на сьогодні на законодавчому рівні такий перелік відсутній, що породжує незрозуміння як серед науковців, так і в процесі практичної правоохоронної діяльності); по-друге, у ньому необхідно

визначити поняття правоохоронної діяльності, принципи, мету та завдання в сфері правоохоронної діяльності, права та обов'язки правоохоронних органів; по-третє, у законі доцільно передбачити особливості взаємодії між правоохоронними органами, та з іншими недержавними органами й організаціями, які виконують правоохоронні функції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лощикін О. М. Економічна функція сучасної держави. Теоретико-правові аспекти : монографія / О. М. Лощикін. – К. : ТОВ «Видавництво "Юридична думка"», 2008. – 368 с.
2. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Большая Росс. Энциклопедия ; СПб. : Норинт, 1997. – 1456 с.
3. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – Изд. 7-е, перераб. и доп. – М. : Республика, 2001. – 719 с.
4. Загуменна Ю. О. Правові форми реалізації функцій держави / Ю. О. Загуменна // Правове життя сучасної України : тези доповідей Міжнар. наук. конф. профес.-виклад. і аспірант. складу (Одеса, 5–6 червня 2009 р.). – О. : Одес. нац. юрид. академія, 2009. – С. 253–255.
5. Венгеров А. Б. Теория государства и права : [учебник для юрид. вузов] / А. Б. Венгеров. – [3-е изд.]. – М., 2000. – 372 с.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 301 с.
8. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.
9. Денисов А. И. Советское государство. Возникновение, развитие и сущность / А. И. Денисов. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1967. – 424 с.
10. Волченков А. Г. Роль культурно-воспитательной деятельности советского государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. Г. Волченков. – М., 1968. – 17 с.
11. Цивалидзе Д. Ю. Развитие экономических функций социалистического государства в современных условиях : автореф. дисс. ... д-ра экон. наук / Д. Ю. Цивалидзе. – М., 1971. – 14 с.

12. Каск Л. И. Функции и структура государства / Л. И. Каск. – Л., 1969. – 194 с.
13. Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т.: Т. 1 [изд. 6] / Н. М. Коркунов. – СПб : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1908. – 623 с.
14. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : монографія / О. О. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 506 с.
15. Січкарь В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : монографія / В. О. Січкарь. – Донецьк : НОУЛІДЖ, 2009. – 172 с.
16. Погорилко В. Ф. Функции советского общенародного государства / В. Ф. Погорилко. – К. : Знання, 1986. – 284 с.
17. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 21–27.
18. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.
19. Теория государства и права : [учебник] / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юрист, 2005. – 592 с.
20. Талапина Э. В. Вопросы правового регулирования экономической функции государства / Э. Талапина // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 73–79.
21. Органи державної влади України : [монографія] / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
22. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.]. – К. : Генеза, 1995. – 400 с.
23. Политологический словарь / под. ред. В. Ф. Халипова. – М. : Высш. школа, 1995. – 192 с.

24. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / Автономов А. С. – М. : ООО Фирма «Инфограф», 1999. – 384 с.

25. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. : Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы, субъекты / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд. группа НОРМА – ИНФРА. М, 2002. – 728 с.

26. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–15.

27. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.

28. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. Полянський, Ю. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.

29. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 216 с.

30. Бачило И. Л. Функции органов управления / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 118 с.

31. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.

32. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

33. Гусарев С. Д. Українська та російська традиції державорозуміння / С. Д. Гусарев, Р. А. Калюжний, О. Д. Тихомиров // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України. – 2005. – № 5. – С. 3–9.

34. Аристотель. Политика / Аристотель ; пер. с древнегреч. С. А. Жебелева ; под общ. ред. А. И. Доважура // Сочинения : в 4 т.– М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – С. 375–643.

35. Бахрах Д. Н. Административная ответственность / Д. Н. Бахрах ; отв. ред. А. В. Рыбин. – Пермь, 1966. – 193 с.

36. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич – Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. – 428 с.
37. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
38. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сибільова та ін. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1996. – 138 с.
39. Азаров В. Я. Борьба с организованной преступностью: российский опыт законотворчества и прогнозы // Полиция в XXI веке: прогнозы, модели, деятельность. – Омск, 2000. – С. 35–42.
40. Організація судових та правоохоронних органів : підручник для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів / І. Є. Марочкін, Н. В. Сибільова та ін. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2007. – 528 с.
41. Загуменна Ю. О. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі реалізації правоохоронної функції держави / Ю. О. Загуменна // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф. (Черкаси, 30 вересня – 1 жовтня 2010 р.). – Черкаси : Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького, 2010. – С. 123–125.
42. Українсько-російський словник складної лексики. – К. : Вид. центр «Академія», 1998. – 712 с.
43. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 2. – 912 с.
44. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. – Т. 1: А–З. – М. : Русский язык, 1999. – 699 с.
45. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. д-ра филол. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1984. – 797 с.
46. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4-х т. / В. И. Даль. – М. : Русский язык, 1999. – Т. 2. – 780 с.

47. Габучан К. В. Учебный толковый словарь русского языка / К. В. Габучан. – М. : Русский язык, 1988. – 441 с.

48. Шишкин В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / В. И. Шишкин. – К. : Политиздат Украины, 1990. – 128 с.

49. Стойка В. М. Захист прав суб'єктів інвестиційної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське процесуальне право» / В. М. Стойка. – Донецьк, 2003. – 19 с.

50. Клочков В. Г. Роль прокурорского надзора в охране и защите прав и свобод человека / В. Г. Клочков // Государство и право. – 2009. – № 2. – С. 55–64.

51. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2002. – 591 с.

52. Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан / Л. Д. Воеводин. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – 300 с.

53. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1997. – 526 с.

54. Цвих В. Ф. Профспілки у громадянському суспільстві: теорія, методологія, практика : монографія / В. Ф. Цвих. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2002. – 376 с.

55. Цесарський Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Фелікс Анатолійович Цесарський. – Х., 2004. – 200 с.

56. Абрамов В. И. Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение» прав ребенка / В. И. Абрамов // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 68–74.

57. Темченко В. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі забезпечення прав людини / В. Темченко // Вісник Академії управління МВС. – 2007. – № 2–3. – С. 58–65.

58. Служебная карьера / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 304 с.

59. Левченко К. Б. «Правозахисний» та «правоохоронний»: постановка проблеми / К. Б. Левченко // Наше право. – 2004. – № 1. – С. 21–28.

60. Теория права : учеб. пособие / [И. М. Погребной, А. М. Шульга]. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1998. – 149 с.

61. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Х., 2002. – 159 с.

62. Полицейское право России: проблемы теории / [И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов]. – СПб, 1998. – 231 с.

63. Байтин М. И. Механизм современного российского государства / М. И. Байтин // Правоведение. – 1996. – № 6. – С. 3–12.

64. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. – М. : Политиздат, 1968. – 384 с.

65. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для вузов. / В. С. Нерсесянц – М. : Норма-Инфра-М, 2001. – 539 с.

66. Загальна теорія держави і права : підруч. для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. Закладів / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.]; / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – 432 с.

67. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лавринчук // Право України. – 1999. – № 9. – С. 95–100.

68. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–72.

69. Сажнев І. В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохорона функція держави» // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 4. – С. 62–71.

70. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П. В. Онопенко. – К., 2005. – 16 с.

71. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / автори-упорядники: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 512 с.

72. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України: від 23 груд. 1993 р. № 3781-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

73. Теория государства и права : учебник [для юрид. вузов и фак.] / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М. : Издат. группа Инфра–Норма, 1997. – 376 с.

74. Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) : монография / М. И. Байтин. – 2–е изд., доп. – М. : ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.

75. Лазарев В. В. Общая теория права и государства / В. В. Лазарев. – М. : Юристь, 1994. – 359 с.

76. Лившиц Р. З. Современная теория права: краткие очерки / Р. З. Лившиц ; Российская академия наук. – М. : ИГПАН, 1992. – 64 с.

77. Алексеев С. С. Теория государства и права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1985. – 410 с.

78. Малько О. В. Теория государства и права в вопросах и ответах / О. В. Малько. – 2–е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 1997. – 197 с.

79. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

80. Байтин М. И. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, Ф. А. Григорьев, И. М. Зайцев ; под. ред. М. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристь, 1997. – 677 с.

81. Загуменна Ю. О. Правові форми реалізації функцій держави / Ю. О. Загуменна // Правове життя сучасної України : тези доповіді Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу (Одеса, 5–6 червня 2009 р.). – О. : Одес. нац. юрид. академія, 2009. – С. 253–255.

82. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю. О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 145–150.

83. Лившиц Р. З. Современная теория права : Краткий очерк / Р. З. Лившиц ; отв. ред. Н. С. Малеин ; РАН, Институт государства и права. – М. : Ин-т гос-ва и права, 1992. – 93 с.

84. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для высших юрид. учеб. заведений и юрид. фак. / В. Н. Аргунов, В. К. Бобров, В. П. Божьев и др. ; под ред. В. П. Божьева ; рец. В. Б. Алексеев. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2000. – 415 с.

85. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник [для студ. юрид. вузов и фак.] / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – М. : Зерцало, 1999. – 416 с.

86. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. проф. А. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.

87. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–72.

88. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51–54.

89. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк – К. : Атіка, 2002. – 576 с.

90. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. О. Пікуля. – К., 2004. – 20 с.

91. Про громадянство : Закон України: від 8 жовт. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.

92. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України: від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

93. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України: від 15 лют. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.

94. Про Службу безпеки України : Закон України: від 25 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

95. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України: від 23 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

96. Про державну таємницю : Закон України: від 21 січ. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

97. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

98. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України : від 7 берез. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.

99. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України : від 26 січ. 1993 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

100. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України : від 23 лют. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.

101. Про боротьбу з тероризмом : Закон України : від 20 берез. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

102. Про міліцію : Закон України : від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

103. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України : від 5 лип. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.

104. Про інформацію : Закон України : від 2 жовт. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

105. Про державну службу : Закон України : від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

106. Про відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду : Закон України : від 1 груд. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.

107. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України : від 30 черв. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

108. Про прокуратуру : Закон України : від 5 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

109. Куліш А. М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи» / А. М. Куліш // Право і безпека. – 2005. – № 5. – Т. 4. – С. 90–93.

110. Про захист суспільної моралі : Закон України : від 20 листоп. 2003 р. № 1296-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.

111. Про контррозвідувальну діяльність : Закон України : від 26 груд. 2002 р. № 374-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 12. – Ст. 89.

112. Про основи національної безпеки України : Закон України : від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

113. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України : від 22 черв. 2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

114. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

115. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.

116. Кириченко Ю. М. Правові засади здійснення судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Ю. М. Кириченко // Наше право. – 2009. – № 3. – С. 11–17.

117. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Ковальська ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 37 с.

118. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси (політичні науки)» / А. А. Коваленко. – К., 2003. – 36 с.

119. Коваленко А. Органи державної виконавчої влади: проблеми класифікації / А. Коваленко // Компаньон. – 2003. – № 6. – С. 12–21.

120. Загуменна Ю. О. Співвідношення правоохоронної функції та правоохоронної діяльності / Ю. О. Загуменна // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : тези доповідей наук.-практ. конф. (Харків, 23 травня 2009 р.). – Х. : ХНУВС, 2009. – С. 251–254.

121. Тихомиров О. Д. Діалектика змісту та форми правоохоронної діяльності / О. Д. Тихомиров, Ю. А. Ведерніков // Філософські проблеми права та правоохоронної діяльності співробітників ОВС : зб. наук. праць. – К. : Укр. академія внутр. справ, 1995. – С. 168–173.

122. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / В. А. Байдуков, В. Ю. Зайцев, А. И. Казаков и др.; / под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. – М. : Юрид. лит., 1998. – 288 с.

123. Самощенко И. С. О формах осуществления функций государства / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 87–92.

124. Нашиц А. М. Правотворчество. Теория и законодательная техника / А. М. Нашиц. – М. : Мысль, 1974. – 402 с.

125. Анджієвський В. С. Нове законодавство про адміністративні правопорушення / В. С. Анджієвський, І. А. Тимченко. – К. : Політвидав України, 1987. – 110 с.

126. Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов. – Л. : Лениздат, 1973. – 328 с.

127. Петрухин И. Л. Правосудие: время реформ / И. Л. Петрухин. – М. : Наука, 1991. – 125 с.

128. Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма / В. Д. Ардашкин // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 1–7.

129. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник для студ. юрид. вузов и ф-тов / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – Изд. 4-е, перераб., доп. – М. : Зерцало, 1998. – 416 с.

130. Участие общин в борьбе с преступностью // Борьба с преступностью за рубежом. – 2000. – № 12. – С. 31–33.

131. Яворенков А. Н. История правоохранительной деятельности общественных формирований / А. Н. Яворенков. – М. : Юрид. лит., 1989. – 118 с.

132. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2808-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

133. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність : Закон України від 7 верес. 2005 р. № 2824-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

134. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми : Закон України від 21 верес. 2010 р. № 2530-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2530-17>.

135. Загуменна Ю. О. Особливості реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України / Ю. О. Загуменна // Європейські перспективи. – 2010. – № 5. – С. 187–193.

137. Сажнев І. В. Суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: теоретико-правовий аналіз / І. В. Сажнев // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 4. – С. 62–71.

138. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атака, 2003. – 160 с.

139. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Юрий Петрович Соловей. – М., 1993. – 387 с.

140. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

141. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. О. П. Рябченко. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с.

142. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. П. Матюхіна. – Х., 2002. – 37 с.

143. Куракін О. М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загально-теоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Олександр Миколайович Куракін ; Запорізьк. юрид. ін-т. – Запоріжжя, 2005. – 212 с.

144. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.

145. Дзюба І. І. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ігор Ігоревич Дзюба. – Х., 2010. – 209 с.

146. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сергій Григорович Братель ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 269 с.

147. Борець Л. В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лариса Василівна Борець ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 217 с.

148. Мартиненко О. А. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ / О. А. Мартиненко // Право України . – 2009. – № 10. – С. 139–144.

149. Комзюк А. Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції / А. Т. Комзюк // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ : зб. наук. праць / гол. ред. В. Л. Регульський. – Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України, 2000. – С. 242–246.

150. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – К. : МВС України, 2007. – 27 с. – Режим доступу : <http://umdppl.info/file/docs/1225440330>.

151. Про органи внутрішніх справ України : проект Закону України від 18 січ. 2008 р. № 1376 : внесений народним депутатом Г. Г. Москалем

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf11=3140.

152. Музичук О. М. Особливості державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ / О. М. Музичук // Форум права. – 2006. – № 3. – С. 93–98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06momovc.pdf>.

153. Музичук О. М. Поняття напрямів законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності ОВС: проблеми класифікації / О. М. Музичук // Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка, М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Титул, 2010. – С. 83–98.

154. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10 січ. 2002 р. № 2925-ІН // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.

155. Структура Міністерства внутрішніх справ України (станом на 01.07.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/mvs/control/main/uk/publish/article/45675>

156. Структурні підрозділи ГУМВС України в Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.police.kharkov.ua/structure>.

157. Загуменна Ю. О. Функціонально-організаційна структура органів внутрішніх справ / Ю. О. Загуменна // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 47–53.

158. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. – Т. 1 : А. – К. : Аконіт, 2001. – 928 с.

159. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР ; О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція Української радянської енциклопедії АН УРСР, 1975. – 768 с.

160. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев ; АН СССР , Ин-т гос-ва и права. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

161. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Русск. язык, 1991. – 917 с.
162. Юридична енциклопедія : у 6 т.: Т. 3 / за ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 733 с.
163. Общая теория государства и права: Академический курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 1: Теория государства. – 416 с.
164. Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т новой экономики, 2007. – 1152 с.
165. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відп. ред. Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.
166. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000. – 732 с.
167. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1998. – 526 с.
168. Лазарев В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Спарк, 2004. – 528 с.
169. Проблемы общей теории государства и права : учебник / под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма-инфра, 2002. – 832 с.
170. Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т. О. Карабін // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – 2005. – № 29. – С. 221–228.
171. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
172. Алексеев С. С. Теория государства и права (начальный курс) / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с.
173. Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Норма-Инфра, 2000. – 616 с.

174. Коваленко Ю. І. Правовий статус працівника органів внутрішніх справ у перехідному суспільстві (порівняльно-правовий аналіз на матеріалах країн СНД) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юрій Іванович Коваленко ; ХНУВС. – Х., 2005. – 20 с.

175. Петришин А. В. Правовой режим государственной службы : вопросы общей теории : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Петришин; НЮА України. – Х., 1998. – 383 с.

176. Шульга А. М. Основы теории государства и права: Краткое учебное пособие./ А. М. Шульга – Х. : ООО «Прометей-Прес», 2006. – 208 с.

177. Теория государства и права / под ред. О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 707 с.

178. Габричидзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : учебник / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский, С. М. Кузнецов. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.

179. Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – 724 с.

180. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

181. Ярмачі Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні / Х. П. Ярмачі. – Одеса, 2004. – 208 с.

182. Административное право России : ученик : Ч. 2 : Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / под ред. А. П. Коренева. – М. : Моск. акад. МВД России ; Щит, 2002. – 348 с.

183. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов ; под ред. А. П. Алехина. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.

184. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

185. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Указом Президента України від 17 жовт. 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.

186. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 448 с.

187. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

188. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).

189. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

190. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1977. – Т. 24. – 624 с.

191. Терміни і поняття в законодавстві України : наук.-практ. слов.-довід. / [уклад. : О. Ф. Скакун, Д. О. Бондаренко]. – Х. : Еспада, 2003. – 509 с.

192. Лазарев Б. М. Формы государственного управления // Формы государственного управления : сб. статей. – М. : ИГПАН, 1983. – С. 3–19.

193. Загальна теорія держави і права / [Л. Л. Богачова, О. В. Петришин, В. Д. Ткаченко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

194. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Прогресс, 1975. – 456 с.

195. Лазарев Б. М. Формы государственного управления / Б. М. Лазарев // Формы государственного управления : сб. статей. – М. : ИГПАН, 1983. – С. 3–19.

196. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1983. – № 4. – С. 20–27.

197. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.

198. Олійник А. Держава (внутрішні та зовнішні напрямки діяльності, функції) / А. Олійник // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко та ін. – К. : Концерн ВД «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – С. 131–133.

199. Берлічева О. В. Соціальна функція держави в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Берлічева; Харк. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 19 с.

200. Старілов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старілов. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 600 с.

201. Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. / В. А. Козбаненко. – М. : Статус, 2002. – Т. 2. – 366 с.

202. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. – 3-е изд., с измен. и доп. – М. : Моск. академия МВД России ; Центр юрид. лит. «Щит», 2001. – 309 с.

203. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е. А. Агеева. – М., 1973. – 104 с.

204. Аппарат управления социалистического государства. : Ч. 1. – М. : Юрид. лит., 1976. – 320 с.

205. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.

206. Про стан дисципліни й законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ та заходи його покращення : Наказ МВС України від 26 берез. 2010 р. № 90. – К. : МВС України, 2010. – 16 с.

207. Про вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : Наказ МВС України від 25 берез. 2010 р. № 88. – К. : МВС України, 2010. – 12 с.

208. Коваленко Ю. І. Правовий статус працівника органів внутрішніх справ у перехідному суспільстві (порівняльно-правовий аналіз на матеріалах країн СНД) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юрій Іванович Коваленко; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 168 с.

209. Варыгин А. Н. Мотивы преступлений сотрудников органов внутренних дел и типология личности / А. Н. Варыгин // Организованная преступность, миграция, политика / под ред. А. И. Долговой. – М. : Российская криминологическая ассоциация, 2002. – С. 110–114.

210. Василюк С. Теорія поділу влади і судова влада в Україні / С. Василюк // Право України. – 2002. – № 5. – С. 8–10.

211. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. / Куліш А. М. ; Сумський державний університет. – Суми : Вид-во СумДУ, 2007. – Ч. I. – 221 с.

212. Пікуля Т. О. Роль міліції щодо поліпшення правопорядку в Україні / Т. О. Пікуля // Проблеми пенітенціарної теорії і практики : щорічний бюлетень Київ. ін-ту внутр. справ / редкол. : В. М. Синьов (голов. ред.) та ін. – К. : КІВС ; МП «Леся», 2002. – С. 196–203.

213. Кривенда В. Ю. Форми діяльності ОВС / В. Ю. Кривенда // Право і суспільство. – 2008. – № 1. – С. 72–79.

214. Управління органами внутрішніх справ : довідник / уклад. : В. П. Лисюченко, В. С. Цимбалюк, М. В. Гуцалюк. – К. : УВС, 1996. – 345 с.

215. Словарь русского языка : в 4-х т. : Т. 3 / под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : Наука, 1959. – 734 с.

216. Краткая философская энциклопедия / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – М. : Прогресс, 1994. – 575 с.

217. Прудон П. Война и мир: исследование о принципе и содержании международного права / П. Прудон. – М. : А. Чичерин и К^о, 1864. – Т. 1 – 297 с.

218. Свердлык Г. А. Принципы советского гражданского права /

Г. А. Свердловск. – Красноярск : Изд-во Красноярск. ун-та, 1985. – 200 с.

219. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

220. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : [монографія] / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 2000. – 576 с.

221. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

222. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» ; 12.00.02 «конституційне право» / А. М. Колодій. – К., 1998. – 36 с.

223. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

224. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердл. ун-та, 1973. – Т. 1. – 396 с.

225. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит, 1973. – 344 с.

226. Борисов Г. А. О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Проблемы правоведения : межвед. науч. сб. – К. : Вища школа, 1976. – Вип. 34. – С. 11–18.

227. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.

228. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.

229. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

230. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. –

702 с.

231. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 207 с.

232. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посіб. / М. І. Іншин. – Х. : ФІНН, 2010. – 672 с.

233. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль. – М. : Котроллинг, 1992. – 112 с.

234. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : документально-джерелознавчий довідник / упоряд. : Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К., 2002.

235. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України : монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ, 2002. – 416 с.

236. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д. Н. Ушакова. – М.: Гос. изд-во иностр. и национ. словарей, 1938. – Т. II. – 1040 с.

237. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови : близько 7000 словн. ст. / А. О. Івченко худож.-оформл. І. В. Осипов. – Х. : Фоліо, 2005. – 766 с.

238. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / главн. науч. ред. и сост. С. Ю. Солодовников. – Мн. : МФЦП, 2002. – 1008 с.

239. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

240. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. / Г. В. Атаманчук – 2-е. изд. – М. : Омега-Л, 2004. – 580 с.

241. Методи управління // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 3. – 718 с.

242. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

243. Загуменна Ю. О. Основні напрямки забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / Ю. О. Загуменна // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 376–382. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10zjoovc>.

244. История, теория и практика прав человека : курс лекций / под ред. Т. Н. Нуркаевой. – Уфа : Восточный университет, 1998. – 90 с.

245. Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод / Н. В. Витрук // Конституционный статус личности в СССР / под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 195–196.

246. Олейник А. Е. Реализация прав советских граждан в условиях формирования социалистического правового государства / А. Е. Олейник, В. С. Заяц // Актуальные проблемы формирования правового государства / отв. за вып. С. Б. Гаврыш. – Х. : Юрид. ин-т, 1990. – С. 20–21.

247. Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблема общенадзорной деятельности) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 «Судоустройство. Прокурорский надзор. Адвокатура» / Е. Б. Червякова – Х., 1992. – 219 с.

248. Шмельова Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика) / Г. Шмельова // Право України. – 1994. – № 10. – С. 50–51.

249. Святоцький О. Д. Адвокатура в юридичному механізмі захисту прав громадян (історико-правове дослідження) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права» / О. Д. Святоцький – К., 1994. – 38 с.

250. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.

251. Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в

діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Січкарь В. О. ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 20 с.

252. Гіда Є. О. Загальнолюдські стандарти прав людини і забезпечення їх реалізації в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. О. Гіда ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 16 с.

253. Загальна декларація прав людини // Права людини і професійні стандарти для працівників правоохоронних органів в документах міжнародних організацій. – К. : Сфера, 2002. – С. 9–12.

254. Левченко К. Б. Мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини в Україні є! / Левченко К. Б. // Мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ : практ. посіб. – Х. : ХІСД, 2006. – 360 с.

255. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 груд. 1979 р.) // Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : документально-джерелознавчий довідник / упоряд. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К., 2002. – 128 с.

256. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (восьмой конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями) // Права людини і професійні стандарти для юристів у документах міжнародних організацій. – К. : Сфера, 1999. – С. 170–174.

257. Гусаров С. М. Захист прав та свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ / С. М. Гусаров // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 4. – С. 6–14.

258. Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, Г. В. Игнатенко и др. ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М., 2000. – 595 с.

259. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атака, 2008. – 624 с.

260. Новый тлумачний словник української мови : у 4-х т.– К. : Аконтіт, 1998. – Т. 2. – 911 с.

261. Алаіс С. І. Проблеми праворозуміння в основних школах права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. І. Алаіс – К., 2003. – 20 с.

262. Малейн Н. С. Социалистическая законность на современном этапе // Советское государство и право. – 1987. – № 3. – С. 23–27.

263. Ключев О. М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : монографія / О. М. Ключев – Х. : Держ. спец. вид-во «Основа», 2005. – 380 с.

264. Охотский Е. В. Парламентаризм в России: конституционные и «неконституционные рамки» / Е. В. Охотский // Человек, наука, управление : материалы «круглого стола». – М., 2000. – С. 7–16.

265. Тарасов А. М. Правовое и организационное обеспечение президентского контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. М. Тарасов – М., 2001. – 21 с.

266. Баландин В. И. Принципы юридического процесса : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В. И. Баландин. – Саратов, 2001. – 19 с.

267. Аракчеев В. С. Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения / В. С. Аракчеев ; Том. гос. ун-т. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2001. – 138 с.

268. Новый тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. – К., 2007. – Т. 2. – 926 с.

269. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьев, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Концерн ВД «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – 1230 с.

270. Зубчук В. А. У реформуванні міліції зацікавлена лише міліція? // Іменем Закону. – 2000. – № 50. – С. 5.

271. Піджаренко О. Чому поліція, а не міліція ? / О. Піджаренко // Іменем закону. – 2003. – № 43. – С. 3.

272. Шакун В. І. Нам потрібна поліція національна за духом і європейська за змістом / В. І. Шакун // Голос України. – 2003. – № 198.

273. Михайленко П. П. Міліція чи поліція? Поліція!!! // Міліція України. – 2004. – № 4. – С. 21–23.

274. Кондратьєв Я. Ю. Ефективність поліцейської діяльності у контексті настанов Європейського кодексу поліцейської етики / Я. Ю. Кондратьєв, Ю. І. Римаренко // Наук. вісник НАВСУ. – 2003. – № 3. – С. 3–11.

275. Ярмачі П. Х. Щодо питання про концептуальні основи діяльності ОВС / П. Х. Ярмачі // Матеріали міжнар. наук.-дослід. кон. «Основні напрямки реформування органів внутрішніх справ в умовах розбудови демократичної держави» / Одес. юрид. ін-т. – Х. : ОДУВС, 2004.

276. Лукашевич В. Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В. Г. Лукашевич, О. В. Негодченко // Вісник Одес. ін-ту внутр. справ. – 1997. – № 1. – С. 17–22.

277. Негодченко О.В. Удосконалення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України та забезпечення прав і свобод людини // Наук. вісник Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ. – 2002. – № 3. – С.11–17.

278. Інформаційна рада МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/349841>.

279. Негодченко О. В. Основи правознавства : навч. посіб / О. В. Негодченко, П. О. Чумак. – Д. : Арт-Прес, 2000. – 272 с.

280. Лукашевич В. Г. Розбудова правоохоронних органів на засадах Конституції України / В. Г. Лукашевич, І. В. Солов'євич // Регіональна міжвузівська науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» : матеріали доповідей (Запоріжжя, Запорізьк. держ.

ун-т, юрид. ф-т, 12–13 берез. 2006 р.) / за ред. В. В. Васильченка. – Запоріжжя, 2006. – С. 11–15.

281. Barnett H. Constitutional and administrative law. – London : LLM, 2006. – 977 p.

282. CRIMES ACT 1914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ca191482.

283. United States Code 18 Title 18 Part I Chapter 119 Section 2516 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.law.cornell.edu/uscode/18/usc_sup_01_18_10_I.html.

284. Про оперативно–розшукову діяльність: Закон України : від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. № 93