

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

**КРІЩАК ІВАН ВАСИЛЬОВИЧ**

УДК 351.74 (477)

**ФУНКЦІЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ  
ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –

**Волошенюк Олександр Володимирович,**

кандидат юридичних наук, доцент

Харків – 2010

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ФУНКЦІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СТРУКТУР КРАЇН СВІТУ І УКРАЇНИ: ТРАДИЦІЙНІ ПІДХОДИ ТА СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД.....</b>	<b>11</b>
1.1 Ступінь наукової розробленості питань функціонування органів внутрішніх справ України.....	11
1.2. Понятійно-категоріальний апарат дослідження.....	23
Висновки до розділу 1 .....	39
<b>РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СТРУКТУР КРАЇН СВІТУ І УКРАЇНИ.....</b>	<b>41</b>
2.1. Еволюція функцій держави та її роль в оновленні функцій органів внутрішніх справ.....	41
2.2. Правоохоронна функція держави в умовах зміни пріоритетів діяльності органів внутрішніх справ.....	56
2.3. Міжнародний досвід здійснення соціального обслуговування населення поліцейськими структурами.....	76
Висновки до розділу 2 .....	95
<b>РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЇ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ .....</b>	<b>98</b>
3.1. Нормативно-правові засади реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України .....	98
3.2. Принципи і напрями реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України.....	111
3.3. Ефективність реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України .....	138
Висновки до розділу 3.....	155
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>158</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>162</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>199</b>
Додаток А.....	199
Додаток Б.....	225

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Протягом останніх двох десятиліть Україна перебуває у фазі активних соціально-економічних, політичних та світоглядних трансформацій, спрямованих на формування ефективного державного механізму та якісно нового соціального середовища. Поглиблення процесів глобалізації, загальносвітової та регіональної інтеграції спричиняє підвищення ролі міжнародних стандартів у різних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина, боротьби зі злочинністю, забезпечення стабільного правопорядку. Це вимагає подальшого еволюційного розвитку основних напрямів діяльності держави, серед яких важливу роль відіграє правоохоронна функція.

Аналіз світового досвіду реалізації державою правоохоронної функції свідчить, що теорія й практика сучасних демократичних країн, порівняно з попередніми етапами державотворення, збагачена комплексом заходів, спрямованих на підвищення ефективності та поглиблення соціалізації поліцейської діяльності (орієнтування поліції на захист фундаментальних принципів демократії, позбавлення її організаційно-правових можливостей діяти незалежно від інших державних і суспільних структур, деєтатизація і децентралізація поліції, розвиток партнерських стосунків із населенням тощо). Вагоме місце в цьому переліку займає впровадження у повсякденну поліцейську практику функції надання послуг населенню.

Поширення вказаної функції за сучасних умов визнається стратегічним напрямком розвитку поліції у багатьох країнах світу. На I Європейському конгресі з питань управління якістю роботи поліції (1998 р., м. Мюнстер, ФРН) підкреслювалося, що поліція має перетворитися на сервісну службу, розвивати систему послуг для громадян. У подальшому це положення отримало належну конкретизацію на доктринальному та нормативному рівні, зокрема – у Європейському кодексі поліцейської етики, затвердженому Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р.

Різномасштабному дослідженню функції надання послуг присвячено чимало праць зарубіжних вчених. У роботах таких авторів, як А. Андерсон, Д. Бейлі, Т. Беннетт, М. Бентон, А. Боужа, Дж. Клейніг, П. Колкухон, Е. Орландо, А. Оссе, А. Плат, І. Ранелетті, Н. Річардс, Р. Д. Свон, Р. Троянович, Н. Уільдрікс, Піт ван Реєнен і багатьох інших висвітлюється природа вказаної функції, аналізуються моделі її втілення у різних країнах світу, робиться акцент на службовій ролі поліції відносно громадянського суспільства, пропонуються дієві механізми вдосконалення поліцейської діяльності.

Щодо вітчизняних досліджень функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ, то вони переважно належать представникам науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Г. О. Писаренко, О. В. Поляк, М. О. Свірін, О. О. Сосновик, В. П. Тимощук, Л. М. Черненко, А. В. Юрмач тощо). У цих дослідженнях мова йде про адміністративні (управлінські) послуги ОВС.

Функція надання послуг населенню органами внутрішніх справ є одним із проявів більш широкої теоретичної концепції соціального обслуговування населення, згідно з якою сучасні цивілізаційні процеси докорінно змінюють цільову програму діяльності публічно-політичних інститутів, породжують сервісну спрямованість їх функціонування. У цьому сенсі заслуговують на увагу роботи таких представників теорії права і держави, як В. С. Афанасьєв, М. І. Байтін, О. В. Волошенюк, О. М. Головка, А. І. Денисов, О. В. Зайчук, Л. І. Каск, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, Н. М. Коркунов, Д. В. Лук'янов, Л. А. Луць, Г. Н. Манов, О. Ф. Мураметс, О. Г. Мурашин, В. С. Нерсисянц, Ю. М. Оборотов, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришин, Л. В. Петрова, І. М. Погрібний, П. М. Рабінович, І. С. Самощенко, О. Ф. Скакун, М. В. Цвік, М. В. Черноголовкін, Г. Ф. Шершеневич, О. Н. Ярмиш, які, зокрема, досліджували питання еволюції завдань і функцій держави, природу і місце правоохоронної функції у системі основних напрямів діяльності держави, коло суб'єктів охорони правопорядку та принципів їхньої діяльності.

Закономірним наслідком еволюційного розвитку функцій держави є переорієнтація функціонування органів внутрішніх справ, їхнє перетворення на державну структуру надання правоохоронних послуг населенню. Проте, досі не здійснювалося спеціальне комплексне дослідження цієї проблеми з нових методологічних позицій. Це зумовлює необхідність загальнотеоретичного дослідження вказаної проблематики з метою формування цілісної теорії надання публічних послуг органами внутрішніх справ України.

Впровадження функції надання послуг населенню в реальну практику діяльності ОВС є особливо актуальним в аспекті європейської інтеграції України, виконання взятих на себе зобов'язань щодо реформування органів внутрішніх справ і приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів правоохоронної діяльності.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано згідно з пп. 1.3, 6.1, 6.4, 9.2 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 грудня 2005 р.; Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення та впровадження в практичну діяльність ОВС на період 2004-2009 років, затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р.

**Об'єктом дослідження** є публічні послуги як теоретико-правова категорія, а **предметом** – загальнотеоретична характеристика функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України, її впровадження та реалізація за сучасних умов.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертації є висвітлення закономірностей виникнення функції надання послуг населенню в умовах зміни сутності держави та теоретичне обґрунтування впровадження вказаної функції у діяльність органів внутрішніх справ України.

Реалізація поставленої мети обумовлює необхідність постановки й вирішення наступних дослідницьких завдань:

- проаналізувати динаміку змін організації державної влади в умовах формування постіндустріального суспільства та соціальної держави;
- розкрити зміст категорії «послуга» з позицій різних галузей юридичної науки;
- висвітлити специфічні риси функції надання послуг у її співвідношенні з іншими функціями держави;
- обґрунтувати закономірність трансформації правоохоронної функції держави в умовах соціалізації публічно-владних відносин;
- охарактеризувати міжнародний досвід здійснення соціального обслуговування населення поліцейськими структурами;
- здійснити аналіз стану нормативно-правового регулювання реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України та сформулювати рекомендації щодо його вдосконалення;
- поглибити зміст принципів діяльності органів внутрішніх справ в умовах впровадження функції надання послуг населенню;
- визначити напрями реалізації органами внутрішніх справ функції надання послуг населенню;
- окреслити шляхи підвищення ефективності реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України.

### **Методологічна основа дослідження.**

Методологічну основу дисертації становлять філософські принципи пізнання соціальних явищ, а також система загальнонаукових та спеціальнонаукових методів, органічне поєднання яких забезпечує достовірність теоретичних висновків та цілісне сприйняття предмета дослідження в усій системі його зв'язків і взаємозалежностей з іншими елементами правової системи України.

Діалектичний метод посприяв всебічному вивченню процесів виникнення, еволюції ознак публічних послуг, їх зв'язку з чинниками матеріальними (матеріалістична діалектика), духовними, культурно-моральними (ідеалістична

діалектика). Використання загально-гносеологічних прийомів формальної логіки (аналіз, синтез, індукція, дедукція, моделювання) дозволило усвідомити сутність функції надання послуг населенню та визначити її базові параметри. Історико-правовий метод допоміг простежити еволюцію функцій держави на різних етапах її розвитку. Системно-структурний метод дав змогу розглянути функціонування органів внутрішніх справ як певну цілісність, що складається із сукупності елементів, які взаємодіють між собою і з зовнішнім середовищем. Порівняльно-правовий метод використовувався для зіставлення різних підходів до втілення соціального обслуговування в практику роботи поліції з метою виявлення їхніх загальних і специфічних рис, пошуку оптимальних шляхів впровадження передового іноземного досвіду в Україні. Завдяки формально-догматичному методу проаналізовано нормативно-правовий матеріал щодо управлінських послуг виконавчої влади та правоохоронних органів, узагальнено виявлені закономірності їх розвитку та сформульовано понятійний апарат дослідження.

**Теоретичною основою** дослідження стали роботи багатьох українських і закордонних вчених – філософів і теоретиків права, фахівців у галузі адміністративного та цивільного права: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексеєва, О. М. Бандурки, Д. Бейлі, Ю. П. Битяка, А. М. Колодія, А. Т. Комзюка, Л. А. Луць, О. Г. Мурашина, В. С. Нерсеянца, А. Оссе, О. В. Петришина, Л. В. Петрової, І. М. Погрібного, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакун, Р. Трояновича, Н. Уільдрікса та ін.

**Нормативну та емпіричну базу дослідження** складають Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти України (зокрема – накази Міністерства внутрішніх справ), нормативні джерела інших країн світу, міжнародно-правові акти, статистичні звіти, матеріали преси та інтернет-ресурси.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим в Україні комплексним теоретико-правовим дослідженням актуальних проблем реалізації завдань соціального обслуговування у практиці функціонування інститутів публічної влади, зокрема, органів внутрішніх справ, що не отримали достатньої розробки у вітчизняній теорії права і держави.

Наукова новизна одержаних результатів виражається у таких теоретичних положеннях і висновках, що виносяться на захист:

*уперше:*

– розроблено загальнотеоретичну концепцію публічних послуг, що ґрунтується на одній з фундаментальних закономірностей сучасного соціально-правового розвитку, якою є сервізація публічно-політичних відносин у процесі формування соціальної правової держави задля створення безпечного і комфортного соціального середовища для своїх громадян;

– запропоновано розглядати функцію надання публічних послуг населенню у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні вона комплексно охоплює сервісну політику держави, а у вузькому значенні під даною функцією слід розуміти надання послуг фізичним та юридичним особам, спрямованих на реалізацію їхніх прав, свобод, законних інтересів та обов'язків;

– узагальнено світові тенденції розвитку функціонування поліції на трьох рівнях: загальноцивілізаційному (стратегічному) рівні, рівні базових моделей поліціювання та рівні окремих проектів і програм реалізації функції надання поліцією послуг населенню;

– визначено, що важливою складовою конкретизації концептуальної ідеї надання послуг у правоохоронній сфері є поглиблення розуміння змісту принципів діяльності міліції України як сучасної силової структури сервісного спрямування;

– виділено чотири базові напрями, в яких необхідно розвивати конкретні форми практичного надання послуг населенню органами внутрішніх справ України;

– розроблено, теоретично обґрунтовано й експериментально апробовано (в межах ХНУВС) організаційно-функціональну модель і проект положення про органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування у ВНЗ МВС, впровадження яких, на думку дисертанта, допоможе суттєво покращити процес виховання особи правоохоронця й сприятиме підвищенню якості надання послуг населенню органами внутрішніх справ України.



***удосконалено:***

– класифікацію доктринальних позицій представників цивілістики і науки адміністративного права щодо категорії «послуга» та систематику теоретико-правових підходів до впровадження ідеї надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування;

– положення про те, що державна правоохоронна діяльність за сучасних умов не може бути ефективною, якщо її здійснювати у дисонансі з функціональним призначенням права. У зв'язку з цим проаналізовано сутність категорії «охорона права» у співставленні з поняттям «захист права».

***набули подальшого розвитку:***

– питання щодо системного втілення концепції державної політики у сфері надання послуг населенню органами внутрішніх справ України у нормативно-правових актах України та запропоновано створити чітку узгоджену ієрархію нормативно-правових актів, спрямовану на впровадження концепції соціального обслуговування в діяльність національного державного апарату;

– узагальнення недоліків використання показників статистичної звітності під час визначення ефективності функціонування органів внутрішніх справ та обґрунтовано доцільність застосування комплексного підходу до оцінки якості надання послуг населенню.

**Практичне значення** одержаних результатів дослідження полягає в тому, що обґрунтовані в дисертації ідеї, положення та висновки розширюють обсяг вітчизняних наукових знань про категорію публічних послуг, заповнюють відповідні прогалини загальної теорії держави і права, юридичної компаративістики і науки управління. Вони можуть бути використані у нормотворчій діяльності, під час розробки державних програм розвитку сфери публічних послуг, законів і відомчих актів, спрямованих на вдосконалення системи надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. Запропонований комплекс практичних заходів сприятиме вдосконаленню правозастосовної діяльності вітчизняної міліції та покращенню її іміджу. Результати дисертації можуть бути використані у процесі підготовки правознавців, персоналу ОВС, а

також під час аналізу стану національної правоохоронної сфери, прогнозування перспектив підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України.

**Апробація результатів дисертації** відбувалась у процесі обговорення концепції, основних положень і висновків дисертації на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права Харківського національного університету внутрішніх справ МВС України. Окремі положення дисертаційного дослідження були оприлюднені на шести науково-практичних конференціях, зокрема у роботі: III і IV Міжнародних науково-практичних конференцій «Від громадянського суспільства – до правової держави» (Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, Харків, квітень 2008, 2009 рр.); Всеукраїнської науково-практичної конференції «Взаємодія громадян та правоохоронних органів у контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти» (Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, травень 2008 р.); науково-практичних конференцій «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, травень 2009 р., червень 2010 р.); X Міжнародного наукового конгресу «Державне управління та місцеве самоврядування» (Харківський регіональний інститут Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, березень 2010 р.).

**Публікації.** Основні положення і висновки дисертації викладено у чотирьох статтях, опублікованих у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** зумовлена метою і завданнями дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та двох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінок. Список використаних джерел включає 381 найменування на 36 сторінках, додатки на 27 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

# ФУНКЦІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СТРУКТУР КРАЇН СВІТУ І УКРАЇНИ: ТРАДИЦІЙНІ ПІДХОДИ ТА СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД

### 1.1. Ступінь наукової розробленості питань функціонування органів внутрішніх справ

Не є одкровенням той факт, що ступінь успішності наукового дослідження не в останню чергу залежить від того, наскільки воно увібрало або, принаймні, врахувало попередній досвід. Вважаємо, що слід погодитись з Л. Фуллером, який зазначає, що на будь-який новий твір, як правило, дивляться через призму того, що дізнаються з інших книг. Протиставлення власних поглядів поглядам, глибоко вкоріненим у термінології та уявленнях про досліджуваний предмет є невід'ємною частиною дослідження [1, с. 117].

Перш ніж перейти до розгляду природи функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ, розкриття її різних аспектів, передбачених планом дослідження, необхідно проаналізувати існуючі у юридичній науці погляди щодо функціонування ОВС. Але починати, на нашу думку, слід з розгляду функцій держави, оскільки правоохоронні органи є невід'ємною складовою державного апарату і не можуть здійснювати свої функції ізольовано від інших ланок публічно-політичної влади. Динаміка функцій держави закономірно тягне за собою й зміну функцій поліції (міліції). Особливо дана теза стосується появи функції надання послуг населенню.

Саме динамічному аспекту функціонування держави було присвячено роботи багатьох дореволюційних вчених. Так, за словами Н. М. Коркунова, діяльність держави не залишається незмінною, не являє собою постійного повторення одних і тих же дій та засобів, не розповсюджується на одні й ті ж предмети, не зберігає одноманітності форм. На появу нових функцій впливають як зміни у сутності та формах держав, так і організаційні суб'єктивні процеси [2, с. 69]. Еволюції завдань і функцій держави, від політичних до соціальних, свого

часу приділяв увагу ще Г. Ф. Шершеневич, йдучи шляхом послідовного розкриття понять «правова держава» та «соціальна держава» [3, с. 241–250]. А. А. Лопухін обґрунтовував тезу про закономірність перетворення поліції із закритої організації на публічну службу в процесі розвитку правової держави [4, с.61–66].

За радянських часів категорія функцій держави досліджена достатньо докладно, оскільки саме вона дозволяє розкрити вплив держави на соціальну реальність, здатність здійснювати регулятивний вплив на всю множинність сфер її життєдіяльності. Існують цінні теоретичні розробки, що розкривають різні аспекти функцій держави. Це, зокрема, роботи таких авторів, як М. І. Байтін [5], А. І. Денісов [6], Л. І. Загайнов [7], Л. І. Каск [8], Г. Н. Манов [9], М. В. Черноголовкін [10] і багатьох інших.

Достатньо обґрунтованим у теорії держави і права слід вважати положення про те, що поряд з іншими функціями держава здійснює також і функцію охорони правопорядку [11, с. 41; 12; 13, с. 26]. На думку Ю. В. Степаненко, даний термін може бути використаний як синонім поняття «правоохоронна функція держави» [14, с. 21–22]. За словами І. С. Самоценка, правопорядок є, по суті, умовою існування самого соціального інституту держави, тому він (правапорядок) є метою держави як такої, а відтак і діяльність по охороні правопорядку повинна розглядатися не інакше як державна функція, атрибутивно властива будь-якому типу держави, що діє в умовах будь-якого історичного часу [15, с. 86]. На думку В. Н. Жукова, оскільки діяльність держави підпорядкована єдиним цілям і завданням, оскільки набір внутрішніх і зовнішніх функцій є симетричним: держава реалізує політичну, економічну, ідеологічну, військову, правоохоронну, соціальну функцію як усередині країни, так і за кордоном [16, с. 161].

Втім, є вчені, які охоронну функцію не виокремлюють як самостійний напрямок діяльності держави, а «дроблять» її на окремі функції або «розподіляють» охоронні завдання між іншими функціями. Так, І. К. Юсупова відносить до внутрішніх функцій держави забезпечення захисту існуючого державного ладу і охорону громадського порядку [17, с. 41]. В. С. Афанасьєв, вказуючи на економічну, політичну, соціальну та ідеологічну функції держави,

передбачає в трьох перших охоронні завдання: охорону існуючих форм власності, забезпечення державної й громадської безпеки, охорону прав і свобод населення або його частини [18, с. 285]. Вважаємо, що все ж більш вірно говорити про єдину правоохоронну функцію держави та множинність функцій правоохоронних державних органів.

Стосовно того, які органи слід віднести до правоохоронних, К. Ф. Гуценко відзначає: «Одним із критеріїв для віднесення якого-небудь органу до числа правоохоронних є насамперед питома вага в загальному обсязі його діяльності того, що стосується безпосередньо правоохорони» [19, с. 22]. В цьому сенсі саме органи внутрішніх справ, безумовно, є наймасовішими та найбільш наближеними до населення правоохоронними структурами.

О. Ф. Мураметс, визначаючи функції державного органу як найзагальніші та найважливіші напрямки його діяльності зі здійснення найбільш глобальних, властивих йому соціальних завдань і цілей стратегічного характеру, виділяв чотири основні функції міліції: правоохоронну, профілактичну, функцію сприяння державним органам, громадським організаціям, посадовим особам і громадянам у зв'язку із забезпеченням громадського порядку та функцію обслуговування населення [20, с. 45]. Значна кількість дослідників вважають правоохоронну функцію домінуючою в діяльності ОВС [21, с. 8; 22]. Зазначені органи здійснюють правоохоронну діяльність на професійній основі, ніби за «договором» із державою та суспільством [14, с. 24]. Причому досить часто правоохоронна функція перш за все асоціюється з боротьбою зі злочинністю. Так, А. П. Коренєв підкреслює, що структура функцій міліції має три компоненти: адміністративний, оперативно-розшуковий та кримінально-процесуальний [23, с. 195]. Разом із тим, є й автори, що акцентують увагу на значному попереджувальному потенціалі правоохоронної діяльності. Так, С. М. Кузнєцов пише, що «головне у правоохоронній діяльності – не фіксація правопорушень і стягнень за них, а активний профілактичний, попереджувальний вплив, недопущення правопорушень» [24, с. 130–131]. До аналогічного висновку

приходить Є. В. Болотіна, яка вважає основним напрямком діяльності органів внутрішніх справ здійснення загальної та спеціальної превенції [25, с. 18].

Сучасні дослідники підкреслюють, що органи внутрішніх справ – це сукупність органів, які виконують різноманітні, тісно взаємопов'язані функції. Це органи виконавчої влади, кожний «блок», частина яких здійснює певний і специфічний обсяг правоохоронних завдань і функцій: охорону громадського порядку, прав і свобод громадян, боротьбу з правопорушеннями і злочинністю у всіх їхніх видах; оперативно-розшукову і кримінально-процесуальну діяльність; забезпечення безпеки дорожнього руху; функції й напрямки міграційної та паспортно-візової служби; організацію й керування внутрішніми військами тощо. Характер і природа органів внутрішніх справ не тільки не можуть бути обмежені поняттям «різновид органів виконавчої влади», але й через специфічність не укладаються у звичайні рамки цього поняття. Сфера діяльності органів внутрішніх справ настільки широка й за своїм профілем різноманітна, що виникає постійна потреба в удосконаленні, реорганізації і реформуванні цих органів, особливо їхніх спеціалізованих підрозділів, що здійснюють боротьбу з тероризмом, організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, охорону інтелектуальної власності та за іншими актуальними правоохоронними напрямками [26, с. 88].

Важливим питанням, що досліджується вітчизняними й зарубіжними науковцями протягом тривалого часу, є проблема встановлення оптимального обсягу функцій міліції (поліції). Як відзначається в науковій літературі, на початку ХХ ст. поліція Російської імперії, поряд з виконанням суто поліцейських функцій, здійснювала нагляд за продажем вина, відала питаннями санітарії, боротьби з голодом і епідеміями, опікуванням бідними, охороняла державну власність, здійснювала паспортний облік. У віданні поліції перебувало оприлюднення законів, маніфестів, указів, розпоряджень державних органів, вона засвідчувала факти, що мають юридичне значення, здійснювала продаж майна з аукціонів у рахунок погашення боргів, супроводжувала партії рекрутів [27, с. 102–103]. Безумовно, подібне розширення поліцейських функцій ускладнює

реалізацію поліцією основного свого призначення: забезпечення правопорядку, боротьба зі злочинністю, створення умов для безпечного функціонування соціального середовища. З точки зору М. В. Савельєвої, деякі свої функції міліція повинна передати іншим спеціалізованим державним органам. Зокрема, це стосується паспортної служби. Автор також вважає, що дізнанням повинні займатися органи судового слідства [28, с. 55].

Проти зосередження функції слідства в органах внутрішніх справ виступає також М. І. Сірій. На його думку, підтвержену дослідженнями відповідної європейської практики, надання слідчому як працівнику поліцейського (міліцейського) відомства повноважень із процесуального закріплення доказів неминуче призводить до обвинувального ухилу, фальсифікації доказів, катувань підозрюваних та обвинувачених, і все це з однією метою – продемонструвати успішну роботу поліції (міліції) у сфері боротьби зі злочинністю. виправити ситуацію може створення постійно діючих «комплексів з розслідування» (прокурорський працівник – кваліфікований інспектор розшуку (детектив) – група розшуку – негласні агенти) [29, с. 28–29].

Разом із тим, існує значна кількість науковців, особливо на Заході, які відстоюють необхідність розширення функцій поліції з метою її наближення до населення, надання громадянам різноманітних публічних послуг. Питанням удосконалення функціонування поліції в цьому напрямку присвятили свої дослідження А. Андерсон, Д. Бейлі, М. Бентон, А. Боужа, П. Колкухон, А. Оссе, А. Плат, Р. Д. Свон, Р. Троянович, Н. Уільдрікс, Піт ван Реєнен і багато інших вчених.

Так, приміром, можливо, дещо перебільшуючи, Д. Бейлі підкреслює, що «жодна інституція не відіграє важливішу роль для успіху побудови демократичної нації, ніж поліція» [30, с. 79]. Досить влучно суть американської поліції сформулював Патрик Колкухон ще на початку ХІХ ст.: «Поліція в цій країні може розглядатися як наука, властивості якої полягають не в юридичних владних повноваженнях, що ведуть до покарання, не у владі суддів, але в попередженні й утриманні злочинів, а також в інших аналогічних функціях, що відносяться до

внутрішніх установлень добре організованого громадянського суспільства» [31, с. 124]. У спеціальній праці американського поліцейста А. Боужа стверджується, що «магістральні напрямки поліцейської життєдіяльності» у першу чергу повинні обумовлювати «громадські відносини і обов'язок служіння народу» [32, с. 303]. М. Вроблевський і К. Хесс виходять із того, що поліції Сполучених Штатів Америки властиві три функції: боротьба зі злочинністю, охорона порядку й надання допомоги. Ними підраховано, що на здійснення першої функції поліції припадає лише 10–20 % від загального обсягу всієї її роботи [33, с. 26].

Такі основоположники західноєвропейської поліцейстики як Е. Орландо та І. Ранелетті визначають поліцейську функцію як діяльність у галузі внутрішнього управління, що виражається в обмеженні та регулюванні поведінки окремих громадян переважно методами примусу для захисту суспільства в цілому і його складових частин зокрема [34, с. 61]. М. Бентон одним із перших підкреслював, що роль поліції полягає не стільки у виконанні правоохоронної функції, скільки у наданні «миротворчих» і таких, що гармонізують громадський порядок, послуг населенню [35]. Французький дослідник Моріс Оріу акцентує увагу на важливості забезпечення належного співвідношення категорій «порядок», «свобода» і «справедливість» у процесі підтримки державою соціального миру. Складність цього завдання він вбачає у тому, що порядок лежить у площині стабільності, тоді як справедливість є уособленням змін. Справедливість відсилає нас до ідеалу, від якого реальність завжди віддалена, але при цьому діяльність держави повинна бути спрямована на їх зближення [36, с. 181–182].

Загальну динаміку досліджень функціонування поліції у ХХ ст. можна схематично окреслити наступним чином. У 60-х рр. увага переважно акцентувалася на проблемі підвищення законності поліцейської роботи й розширення ступеня її підзвітності суспільству. 70-ті рр. пройшли під знаком боротьби за підвищення ефективності роботи поліції й ступеня її контролю над злочинністю. На початку 1980-х рр. намітився новий підхід, що синтезував раніше суперечні один одному тенденції в розвитку поліції. Дослідники, політики, так само як і керівники поліцейських підрозділів дійшли одностайного висновку, що



дві зазначені тенденції нерозривно пов'язані й можуть бути втілені у життя воедино у підході, названому «community policing», тобто поліцейській діяльності, орієнтованій на потреби населення й місцевих громад у цілому [37, с. 66–67].

Подальший розвиток європейської інтеграції закладає основи і спрямованість процесів, що якісно змінюють роль і місце поліції в суспільстві. Змінюється філософія поліціювання (про що докладніше буде йти мова у підрозділі 2.3), відбувається соціалізація поліції, основним призначенням якої стає консолідація зусиль населення на вирішення соціально значущих проблем, лише однією з яких є злочинність [38, с. 57].

Якщо говорити про ставлення вітчизняної юридичної науки до вдосконалення функціонування ОВС, то слід констатувати, що дане питання знаходиться під щільною увагою науковців. Перш за все, звертає на себе увагу зміна «державоцентристської» ідеології, яка передбачала примат державних інтересів у діяльності правоохоронних органів, на «людиноцентристську» ідеологію, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод і законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Це розглядається як своєрідний «людиноцентристський поворот» вітчизняного право- і державознавства, який, за словами П. М. Рабіновича, призводить до становлення основ загальної теорії прав людини як концептуального ядра загальної теорії права і держави [39, с. 799–800].

Дослідники громадянського суспільства акцентують увагу на його політико-владному потенціалі, на великому значенні громадських засад формування і функціонування публічної влади в суспільстві [40, с. 9–10], а також на проблемі взаємозалежності владних функцій, усвідомлення якої дозволяє обґрунтувати структуру системи саморегуляції соціального організму країни [40, с. 81].

Аналіз світових тенденцій удосконалення функціонування поліції дозволяє вітчизняним дослідникам виділити певні моделі поліції. Так, В. О. Січкара пропонує чотири моделі:

Перша модель, яку автор умовно називає «політик-спостерігач», характеризується політичною підпорядкованістю та корумпованістю поліцейської служби.

Друга модель – «юрист-професіонал» – надає великого значення верховенству права, порядку, а не політичним перевагам. У поліцейському персоналі цінується не відданість конкретній особі в управлінських структурах, а компетентність, професіоналізм, відповідальність. Поведінка працівника суворо регламентована, а під час оцінки його діяльності велике значення мають статистичні дані (кількість арештів, штрафів, розкритих злочинів).

Третя модель – «служіння громадськості» – виникла як спроба заповнити у поліції другої моделі прогалини щодо відповідальності за безпеку громадян і суспільства. Органи правопорядку повинні займати не реактивну, а проактивну позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальної напруженості та запобігаючи злочинам шляхом розв'язання проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері підтримання безпеки.

Четверта модель – «раціоналізована» – передбачає використання методів і способів, вироблених на підставі прагматичного підходу і наукового аналізу. Працівник перетворюється на аналітика, який досліджує світ соціуму і пропонує обґрунтовані рішення проблеми охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю [41, с. 45–46].

М. І. Сірий, відштовхуючись від такого критерію, як організація досудового розслідування злочинів, в історичному аспекті виділяє три моделі організації діяльності європейської поліції:

Англійська модель (виникла наприкінці XVII – на початку XVIII ст.), згідно з якою органи розслідування і обвинувачення є відповідальними перед судом. Розпорядження суду в процесі розслідування мають для них обов'язкову силу. Будь-які докази поза приміщенням суду не створюються, вони процесуально закріплюються виключно в суді. Поліція виступає стороною у справі й не має самостійних владних повноважень щодо обвинуваченої сторони (захисту). У всіх випадках необхідності проведення примусових заходів, заходів з переслідування осіб та вилучення доказів вони зобов'язані отримувати судовий наказ. У цій

моделі досудового розслідування поліція здійснює мінімум паперової роботи, що дає можливість їй діяти швидко та ефективно.

Французька модель (початок XIX ст.). До складу системи органів досудового розслідування у Франції входили: прокуратура, слідчий-суддя та судова поліція. Судова поліція не мала власних повноважень проводити слідчі дії. За ініціативою прокуратури досудове і судове провадження вів слідчий-суддя, уповноважений виявляти власну ініціативу та активність у пошуку істини й вибору стратегії й тактики проведення слідчих дій.

Німецька модель (друга половина XIX ст.). У Німеччині до системи досудового розслідування входили прокурорсько-поліцейське дізнання та провадження слідчих дій суддею. У цій моделі функцію слідчого судді виконував за разовим призначенням один із суддів місцевого суду (не передбачалося виділення постійно діючого окремого органу – слідчого-судді). За необхідності проведення окремих слідчих дій зазначений суддя міг доручити судді нижчого рівня (дільничному судді) [29, с. 24–25].

І. В. Опришко звертає увагу на те, що погіршення криміногенної ситуації в Україні після здобуття нею незалежності поставило перед органами внутрішніх справ нові завдання, зумовило необхідність переглянути стратегічні напрями їхньої діяльності, пошуку нових підходів до організації та здійснення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, які б відповідали сучасній обстановці й тенденціям її розвитку [42, с. 135]. На думку О. В. Джафарової, визначаючи основні риси реформування міліції, треба перш за все виходити з її соціального призначення та забезпечувати розвиток партнерських стосунків з населенням [43, с. 93]. Важливість розвитку партнерства міліції з населенням підкреслюють також автори колективного дослідження «Партнерство та співробітництво міліції з населенням: стан, проблеми, рекомендації» [44]. В. Л. Фільштейн переконаний, що одним із напрямків реформування ОВС є розмежування функцій стратегічного планування та функцій охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями, що можливо реалізувати шляхом визначення функцій та відокремлення

організаційної структури МВС України та міліції України [45, с. 109–110]. Разом із тим, В. Г. Пилипчук наголошує на тому, що оскільки поняття "реформування", через його неефективне застосування протягом тривалого часу, досить часто сприймається персоналом правоохоронних органів негативно, більш доцільно вести мову не про реформування, а про подальший розвиток вказаних органів, у контексті якого, в разі потреби, здійснювати реформування необхідних складових чи напрямів діяльності [46, с. 100].

Є. Г. Запорожцев до основних функцій органів внутрішніх справ відносить наступні:

- функція охорони громадського порядку, яка передбачає виконання адміністративної діяльності та адміністративного примусу. Ця функція складається з таких напрямів діяльності, як: забезпечення порядку на вулицях та в інших громадських місцях; забезпечення паспортної системи, здійснення нагляду за дотриманням іноземцями та особами без громадянства встановленого для них порядку проживання і пересування в межах держави; забезпечення дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху;

- функція розкриття та розслідування злочинів;

- функція попередження злочинів, що включає: здійснення загальної профілактики (правова пропаганда, пропаганда безпеки дорожнього руху, пожежної безпеки та ін.); діяльність із викриття та усунення умов, які сприяють здійсненню правопорушень; здійснення індивідуально-виховної роботи (попереджувальної роботи з особами, які схильні до здійснення правопорушень, нагляд за поведінкою умовно-засуджених та умовно-визволених та ін.);

- функція забезпечення державної, громадської та особистої власності громадян (відомча та позавідомча міліцейська охорона об'єктів; забезпечення пожежної безпеки об'єктів);

- функція соціального обслуговування [47, с. 59–60].

Враховуючи існуючі у юридичній науці підходи до класифікації основних функцій органів внутрішніх справ, пропонуємо власний перелік основних напрямів діяльності ОВС України:

1) надання послуг населенню; 2) захист особи, суспільства, держави від злочинних чи інших протиправних посягань; 3) попередження, припинення, виявлення і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень; 4) провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження дізнання по кримінальних справах; 5) оперативно-розшукова діяльність; 6) охорона громадського порядку; 7) забезпечення безпеки дорожнього руху; 8) контроль за дотриманням законодавства України у сфері обігу зброї; 11) державний захист учасників кримінального судочинства та інших, передбачених законодавством осіб.

Наведена класифікація функцій органів внутрішніх справ України у своїй більшості аналогічна основним напрямам діяльності поліції більшості зарубіжних країн. Разом з тим окремі напрями діяльності, які реалізує міліція, скоректовані у відповідності до сучасних умов розвитку суспільства, за якими держава та її органи поступово перетворюються на організацію сервісного спрямування.

Формулюючи власну позицію стосовно місця функції надання послуг населенню у системі основних напрямів діяльності ОВС, слід зазначити, що сьогодні вона виходить на перший план, оскільки, як буде продемонстровано у подальших підрозділах, повною мірою стосується всіх напрямів діяльності ОВС. Крім того, досліджувана функція вирізняється своєю оригінальною сутністю - «служіння (надання допомоги) кожному, хто її потребує», відображаючи таким чином основне призначення поліції (міліції) - «служити кожній людині і захищати її права та законні інтереси».

Що стосується вищевказаної функції, то на необхідності її впровадження у діяльність не лише ОВС, але й інших ланок державного апарату наголошують усе більше вітчизняних науковців. Зі зрозумілих причин переважна більшість з них є представниками науки адміністративного права. Так, у 2001 р. за редакцією І. Б. Коліушка вийшла робота «Адміністративна реформа для людини» [48]. Це була одна з найперших робіт, де розглядається проблематика надання адміністративних послуг в Україні. Наступного року виходить видання «Виконавча влада і адміністративне право» за редакцією В. Б. Авер'янова [49], четвертий розділ якої присвячено питанням надання адміністративних послуг.

Достатньо вдалими є дослідження 2003 р. В. П. Тимощука «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України», де розглянуто низку важливих питань, у тому числі – питання надання платних адміністративних послуг [50]. Поглиблюючи предмет дослідження, у 2005 р. В. П. Тимошук у співавторстві з А. В. Юрмач публікує роботу «Оцінка якості адміністративних послуг» [51], в якій на основі аналізу міжнародних нормативних документів та закордонних наукових досліджень пропонується картина оцінювання якості надання послуг в різних країнах світу. У 2006 р. організаційно-правові аспекти адміністративних послуг на рівні кандидатської дисертації досліджувала Г. О. Писаренко [52], а у 2008 р. – О. О. Сосновик розглядає проблему впровадження адміністративних послуг в діяльності ОВС [53]. На важливості соціального обслуговування населення міліцією України наголошують також І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко [54] та М. О. Свірін, на думку якого, зокрема, впровадження цієї моделі сприятиме підвищенню рівня довіри до органів внутрішніх справ [55, с. 109].

Отже, підсумовуючи зазначене, слід підкреслити, що органи внутрішніх справ є важливою складовою державного апарату у будь-якому суспільстві. Функції міліції (поліції) не є сталими, вони постійно вдосконалюються та адаптуються до сучасних реалій розвитку держави і громадянського суспільства, на чому наголошують численні дослідження дореволюційних, радянських, західних та вітчизняних науковців. Набір притаманних органам внутрішніх справ функцій досить суттєво варіюється у просторі та в часі. Одні автори наголошують на необхідності їхнього звуження з метою підвищення ефективності виконання основного завдання ОВС – забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю. Інші, навпаки, вважають за необхідне розширення міліцейських функцій задля зближення органів внутрішніх справ з населенням, усунення взаємної недовіри, перетворення ОВС на орган сервісного спрямування.

## 1.2. Понятійно-категоріальний апарат дослідження

Започатковуючи наукове дослідження будь-якого об'єкта, необхідно перш за все спрямувати зусилля на забезпечення його внутрішньої цілісності. У довідковій літературі «цілісний» тлумачиться як «такий, що має внутрішню єдність, сприймається як єдине ціле», а «цілісність» сприймається як внутрішня єдність, зв'язаність усіх частин чого-небудь у єдине ціле [56, с. 787]. За словами Л. А. Луць, категорія «цілісність» відображає однакісну властивість системи як цілого, яку виражають елементи під час їх взаємодії [57, с. 43].

Цілісність наукового дослідження забезпечується збалансованістю методологічних підходів, а також єдністю використовуваної термінології. Науковий діалог може бути успішним лише за умови, що вчені демонструють понятійно-термінологічну культуру, використовують певні категорії у загальновизнаному сенсі. Якщо ж кожний науковець під певним терміном буде мати на увазі щось своє, то академічна дискусія може перетворитися на діалог «глухого» зі «сліпим».

Складність забезпечення науково-термінологічної цілісності обумовлена низкою чинників, не останнє місце серед яких посідає механізм формування категорій і понять. Юридичні поняття можуть виникати внаслідок рефлексії юридичної практики, відображення реального стану справ у досліджуваній сфері суспільних відносин, а можуть бути й результатом теоретичного конструювання, концептуалізації існуючих теоретичних уявлень та їх синтезу в рамках певної теоретичної ідеї [58, с. 161]. Відтак, різний характер узагальнень може спричинити термінологічну плутанину, відсутність понятійно-категоріальної узгодженості юридичної науки.

У процесі конкретизації наукової термінології важливо не лише досягти уточнення вербального формулювання певного поняття, але й належним чином відобразити сутність досліджуваного явища, динаміку його цілей і фактичних проявів у конкретно-історичних умовах.

Отже, дослідження функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ також вимагає належного визначення деяких категорій і понять, і перш за все – поняття «послуга».

Без перебільшення можна сказати, що однією з фундаментальних закономірностей сучасного соціального розвитку є сервізація публічно-політичних відносин, тобто актуалізація їх службової, сервісної складової. Розвиток громадянського суспільства, поглиблення демократичних перетворень призводять до розширеного розуміння категорії «послуга», її перенесення з галузі приватного до сфери публічного права.

Перш за все необхідно зазначити, що проблема послуг має міждисциплінарний характер. Окремим її аспектам присвячені роботи представників філософії, економіки, соціології, медицини, кібернетики, менеджменту і маркетингу, а також юридичних наук.

Так, кібернетична теорія масового обслуговування оперує такими поняттями, як «заявка», «віднова», «черговість обслуговування», «здатність системи виконати заявку» [39, с. 23–24].

Досить велику історію має маркетинг послуг. Однією з ранніх моделей послуг вважається модель Д. Ратмела (1974), що виявила проблему вивчення потреб споживачів і моніторингу процесу споживання послуг. Серед сучасних слід виділити моделі М. Бітнера і Ф. Котлера, у першій з яких використовуються такі поняття, як товар, комунікації, канали розподілу, ціна, матеріальний доказ, процес і люди, а в другій – трикутна концепція, що складається з наступних елементів: споживачі, персонал і керівник фірми [59, с. 95–96]. Вчені, що вивчають менеджмент послуг, також внесли свій внесок у дослідження цього явища, виділивши послуги інституціональні, ділові (професійні) та споживчі. Інституціональні послуги повинні надаватися тільки юридичним особам, а ділові можуть бути надані будь-яким особам з метою забезпечення їхньої професійної діяльності та одержання прибутку [60].

Аналіз юридичної літератури свідчить, що найбільше уваги питанням послуг приділяють представники таких галузей, як цивільне та адміністративне право.



Серед вчених-цивілістів, що зосереджували свою увагу на досліджуваній проблематиці, слід згадати Н. Барінова, М. Брагінського, О. Іоффе, А. Кабалкіна, О. Красавчикова, М. Кротова, Я. Куніна, Ю. Калмикова, Є. Шешеніна (радянський період), а також А. Дроздову, С. Ємельянчика, І. Жилінкову, Т. Жукову, В. Луць, А. Мірзояна, Ю. Романця, Л. Саннікову, М. Сибільова (сучасний етап розвитку юридичної науки).

Складність досліджуваної категорії підкреслюється відсутністю єдності її наукового визначення. Так, І. В. Жилінкова характеризує послугу як певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності [61, с. 268]. М. В. Кротов розглядає послугу у двох аспектах – як економічну та правову категорію. Послуга як економічна категорія являє собою єдність процесу та продукту праці, а в юридичному розумінні послугою є та або інша сторона економічного змісту послуги: або продукт праці або процес праці. При цьому автор наголошує на тому, що відповідно до вказаних аспектів, послугу слід вважати об'єктом різних галузей права. Так, послуга як процес праці (обслуговування) виступає об'єктом трудових правовідносин, під яким розуміється виконання працівником певної трудової функції відповідно до його спеціальності, кваліфікації й посади. У свою чергу, послуга як продукт праці є об'єктом цивільних правовідносин, тобто являє собою певне благо – результат діяльності, що має властивості товару [62, с. 12–14]. Д. Г. Хачатурова вважає, що послуга – це дія, результат якої є невідокремлюваним від самої діяльності і споживається у процесі цієї діяльності [63, с. 405]. А. А. Мірзоян переконаний, що істотною рисою послуги є те, що виконавець не може (і, мабуть, і не повинен) гарантувати певний позитивний результат, оскільки в послугах «продається» (передається) не сам результат, а дії, що призвели до нього [64, с. 669].

Вочевидь, наявність такого різноманіття думок є результатом відсутності у Цивільному кодексі легального визначення послуги. Інші нормативні акти також не додають ясності в цьому питанні. Так, згідно із ст. 1 Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», послуга – це будь-яка

закупівля, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування [65]. Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги», останні визначаються як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [66]. У Законі України «Про захист прав споживачів» послуга визначається як діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [67, с. 12]. У п. 3.1 Правил обов'язкової сертифікації готельних послуг, затверджених наказом Держкомстандарту України від 27.01.1999 р., під послугою розуміється результат безпосередньої взаємодії між постачальником та споживачем і внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача. У наказі Держкомстатистики України «Про затвердження форм державної статистичної звітності з обліку послуг» від 15.11.2001 р. послуга визначається як діяльність суб'єктів, що не набуває матеріально-речової форми і задовольняє певні особисті, колективні та громадські потреби замовників. Вона є результатом різномірної діяльності, що здійснюється виробником на замовлення будь-яких споживачів, і, як правило, веде до зміни стану одиниць, які споживають ці послуги [68, с. 105].

Що стосується дослідження послуг в адміністративному праві, то заслуговують на увагу роботи В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, А. В. Кірмача, І. Б. Коліушка, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, Г. М. Писаренко, О. В. Поляка, В. П. Тимощука та інших відомих науковців. Але слід констатувати, що і в даній галузі точаться численні дискусії з різних теоретичних і практичних проблем впровадження послуг у державне управління.

Перш за все, дискусійними є питання термінології. Так, І. Б. Коліушко аргументує запровадження нового інституту управлінських послуг необхідністю впорядкування діяльності органів державної влади у відносинах з громадянами для реального захисту їх прав та свобод і обмеження свавілля держави. Розглядаючи співвідношення понять «державні послуги» та «управлінські послуги», він робить висновок, що термін «державні послуги» є ширшим, оскільки включає й ті послуги (освітнянські, медичні тощо), які надаються не лише органами державної влади, але й державними установами [69, с. 104]. В. Б. Авер'янов, акцентуючи увагу не на «владно-організаційному» аспекті послуг, а на їх «виконавсько-зобов'язальному» спрямуванні, обґрунтовує використання терміну «виконавські послуги» замість поняття «управлінські послуги» [70, с. 126]. В. Сороко пропонує використовувати як самостійні категорії терміни «адміністративна послуга» та «управлінська послуга», які є складовими консолідуючого поняття «державна послуга». При цьому під управлінськими послугами слід розуміти державні послуги, що надаються невизначеному колу осіб, а під адміністративними – послуги, що надаються конкретному громадянину [71, с. 15]. Автори російських Методичних рекомендацій зі створення Реєстрів державних послуг та розробки стандартів державних послуг, навпаки, вважають, що державні послуги, на відміну від державного регулювання, завжди мають індивідуальний, адресний характер [72, с. 5].

Не існує єдності й стосовно обсягу змісту досліджуваного поняття. І. Б. Коліушко та В. П. Тимощук виділяють наступні групи управлінських послуг: видача дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні управлінські послуги (призначення субсидій, пенсій тощо) [73, с. 32]. К. В. Ніколаєнко пропонує наступний перелік управлінських (адміністративних) послуг: видачу дозволів, акредитацію, атестацію, сертифікацію, реєстрацію з веденням реєстрів, легалізацію суб'єктів, легалізацію актів, нострифікацію, верифікацію, соціальні управлінські послуги [74, с. 247]. В. Б. Авер'янов до сфери послуг відносить різноманітні владно-розпорядчі дії органів виконавчої влади – від видачі свідоцтва про народження, паспорта або певного дозволу до розгляду

будь-якого звернення приватної особи з вимогою задовольнити її правомірні потреби чи інтереси. Водночас автор наголошує на тому, що адміністративно-примусові заходи та обмежуючі рішення не охоплюються поняттям «послуги» [70, с. 126]. У вже згадуваних російських Методичних рекомендаціях зі створення Реєстрів державних послуг та розробки стандартів державних послуг наголошується на можливості примусових послуг, необхідність та ефективність яких обумовлена наявністю соціально значущих інтересів [72, с. 5]. Німецький проф. О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних (управлінських) послуг не охоплює речових (скажімо, видача самої паспортної книжки) і фінансових послуг (приміром, видача грошей соціально незахищеним особам). На його думку, під управлінськими (адміністративними) послугами слід розуміти «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [75, с. 27].

Отже, наявність великої кількості наукових праць, присвячених різним аспектам надання послуг, свідчить про актуальність даного напрямку дослідження та вимагає його комплексного теоретико-правового опанування. Загальна теорія права та держави, як фундаментальна наука, повинна запропонувати іншим юридичним наукам вихідні, узагальнюючі положення теорії публічних послуг та її втілення в діяльності органів держави, повною мірою використовуючи при цьому досягнення галузевих наук.

Під публічними послугами пропонується розуміти сукупність послуг, що надаються органами держави (державні послуги) та органами місцевого самоврядування (муніципальні послуги) [76, с. 27], які спрямовані на задоволення потреб та інтересів населення. Якщо говорити про функцію надання послуг, то належне розуміння даного феномена ускладнюється необхідністю чіткого усвідомлення категорії «функція».

Поняття «функція» (від лат. *functio*) не є власне юридичним, воно запозичене з інших наук. Наприклад, з точки зору філософії поняття «функція» слугує концентрованим виразом взаємозалежності та взаємообумовленості предметів і процесів матеріального світу [77, с. 6]. З точки зору філології, під функцією розуміються зовнішні прояви властивостей певного об'єкта в певній

системі відносин [78, с. 869]. У фізиці та математиці дане поняття виражає таку залежність однієї змінної величини від іншої, коли при зміні однієї величини інша також певним чином змінюється. Що стосується теорії держави і права, то в цій науці за допомогою поняття функції окреслюють напрямок, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення [79, с. 10]. На перший погляд, при такому підході ніби втрачається безпосередній зв'язок між функціями та суб'єктами їх виконання, окремий напрямок діяльності начебто розвивається самостійно. Але, з іншого боку, враховуючи системний характер держави і права, які складаються з елементів, що утворюють певну функціональну цілісність, слід констатувати наявність чітких взаємозв'язків між їхніми функціями, які впливають одна на одну якщо не з математично виваженою залежністю, але все ж досить відчутно.

А. С. Захаров звертає увагу на феномен «багатофункціональності», коли поряд із, так би мовити, «титульною» функцією того або іншого органу державної влади існують інші функції, виконання яких є не менш значущим для підтримання цілісності як системи державної влади, так і політичної системи в цілому. У підсумку, маючи на увазі один і той же орган державної влади, можемо розглядати його з точки зору виконання різних функцій. У цьому контексті методологія функціонального аналізу передбачає дуже обережне застосування таких понять, як «основні» та «неосновні» функції органу державної влади, оскільки у різні моменти діяльності ті або інші функції можуть актуалізуватися чи відступати на другий план [80, с. 80]. Цей момент важливо враховувати під час дослідження функції надання публічних послуг.

Не слід також ототожнювати поняття «функції» та «повноваження», оскільки під функціями розуміються «основні напрями діяльності, якими зумовлена робота органу державної влади» [81, с. 71], тоді як повноваження стосуються змісту самої цієї діяльності. За своєю юридичною природою повноваження належать до категорії прав, але на відміну від суб'єктивних прав, перші встановлюються виключно заради публічного інтересу. Повноваження юридично конструються таким чином, що воно одночасно виступає і як

обов'язок посадової особи діяти у загальносуспільних інтересах. Дуже важливо підкреслити, що повноваження не є суб'єктивним правом посадової особи. Державна служба передбачає наявність низки суб'єктивних прав, які спрямовані на захист індивідуального інтересу державного службовця (гарантії оплати праці, кар'єрного зростання, пенсійного забезпечення тощо), але змішувати індивідуальні та публічні інтереси при реалізації владних повноважень теоретично неприпустимо і практично недоцільно. Коли чиновники, наділені повноваженнями надавати державні послуги (наприклад, видавати ліцензії, дозволи на який-небудь вид діяльності), вимагають від громадян особистої «подяки», то це корупційна практика використання службових повноважень в особистих корисливих цілях. Завдання укріплення правопорядку у суспільстві передбачає недопущення «приватизації» повноважень, забезпечення їх реалізації у чіткій відповідності до публічних інтересів [82, с. 355–357].

Слід пам'ятати про те, що всі публічні інститути (в тому числі й держава) створюються заради загального блага. Гарантування суспільних благ організується державою безпосередньо, у рамках реалізації державних функцій, а також забезпечується за рахунок стимулювання їхнього здійснення недержавними агентами. До невід'ємно державних функцій, що мають владно-розпорядницький характер, слід відносити організацію суспільних коштів (керування бюджетними фінансовими ресурсами і державним майном) і встановлення й забезпечення виконання обов'язкових правил поведінки. Всі інші дії, пов'язані із забезпеченням суспільних благ, можуть здійснюватися як державою, так і недержавними агентами в різних організаційних схемах. Рішення про оптимальний дизайн надання послуг має прийматися на основі спеціального аналізу з урахуванням доступних альтернатив за критерієм максимізації ефективності їх надання [83].

Необхідно чітко відокремлювати функцію надання послуг від суміжних категорій. Так, у дореволюційній науковій літературі досить широко використовувався термін «регалії». Регалії у широкому значенні (*regalia majora*) – це усі права, що випливають з природи держави і складають невід'ємний атрибут верховної влади, наприклад, право карбувати гроші, збирати податки,

здійснювати правосуддя, встановлювати відповідальність за правопорушення. Регалії у вузькому значенні (*regalia minora*) – права приватноправового характеру, що вилучаються з приватної сфери та перетворюються на виключний привілей держави (гірнична, соляна, питна монополія тощо) [84, с. 79]. Встановлюючи регалії у вузькому сенсі, держава переслідує переважно фіскальну мету. Внаслідок свого фіскального значення регалії у вузькому значенні отримали також назву доходних прерогатив казни (*jura utilia fisci*) [85, с. 100]. У наукових дослідженнях підкреслюється, що багато сучасних інститутів цивільного й фінансового права (патентне право, мита, акцизи на спирт тощо) «виросли» з давніх регалій [86, с. 75].

Важливо підкреслити, що на відміну від впровадження державних регалій, реалізація функції надання послуг має кардинально іншу мету – не наповнення бюджету, а створення найсприятливіших умов для реалізації потреб та інтересів суб'єктів громадянського суспільства. Усі свої владні можливості держава повинна зосередити на досягненні цієї мети. Саме це (а не отримання максимального прибутку) має бути критерієм того, чи повинна держава виконання певних функцій взяти на себе, чи слід залишити їх у приватній сфері. У зв'язку з цим заслуговують на увагу наступні міркування Г. Елінека. Він зауважує, що слід розрізняти державу, яка здійснює панування, та державу, що здійснює соціальні функції. Чим більше переважає соціальна сторона, тим менш незалежна державна влада від підвладних їй, тим більше вона служить індивіду. Суспільно корисна діяльність держави матеріально цілком однорідна із приватною діяльністю незалежно від того, чи йдеться про діяльність індивідуальну, чи колективну. Завідування поштою або залізницями, влаштування шкіл і викладання в них, піклування про бідних, будівництво доріг – самі по собі суть форми приватної діяльності, що мають публічний характер у соціальному, а не юридичному значенні. Держава, здійснюючи безпосередньо або за посередництвом інших осіб ці або аналогічні функції, може, у силу своєї всеосяжної влади, підняти їх на ступінь публічних у правовому значенні. Але, понад це, держава для досягнення цілей соціального управління має ще у своєму розпорядженні приналежну їй владу. Це – той важливий пункт, у якому державне

або здійснюване за допомогою засобів державного впливу корпоративне управління принципово відрізняється від управління будь-якої приватної особи. Держава досягає поставлених цілей легше й вірніше, ніж індивіди й вільні союзи, оскільки вона може мобілізувати ресурси, недоступні останнім. Крім того, результат державної діяльності меншою мірою залежить від видатних індивідуальних здібностей виконавців [87, с. 593–595].

Невирішеною проблемою юридичної науки досі залишається розмежування державних функцій і державних послуг. Так, С. Мігін вважає, що слід розрізняти функції та послуги. Якщо громадянин вимушений звертатися до держави для вирішення певного питання і у нього немає альтернативи (тобто він не може вирішити це питання у приватному порядку), то маємо справу з функцією держави (наприклад, ліцензування). Якщо ж вирішення певного питання є добровільним та у даній сфері існує (або потенційно може існувати) конкурентний ринок, то це – послуга (наприклад, державна експертиза) [88]. Так само і Є. Г. Бабелюк переконаний, що одним з найбільш важливих індикаторів, що відрізняють діяльність з надання державних послуг, є добровільна участь громадянина або юридичної особи у правовідносинах. Тому ані реєстраційна діяльність, ані ліцензування чи видача паспорта не є наданням державних послуг. А ось діяльність органів позавідомчої охорони або установ виконання покарань з надання засудженим побачень на території виправної установи відповідає вищенаведеній умові [89, с. 16]. Добровільність і необов'язковість вважають основними ознаками публічних послуг і автори колективної роботи «Публічні послуги: правове регулювання (російський та закордонний досвід)» [90, с. 3].

На думку Н. В. Путіло, лише незначна частина проявів функцій держави може бути зведена до послуг. Перш за все це надання інформації (правової та особливо правозастосовної), а також різні форми консультативної та іншої підтримки. Все інше – це обов'язки держави, обумовлені її природою та призначенням [91, с. 6]. Е. В. Талапіна зазначає, що категорія державних послуг виникає з державних функцій. Під функціями з надання державних послуг пропонується розуміти надання органами виконавчої влади безпосередньо або



через підвідомчі їм державні установи або інші організації безоплатно або по регульованих органами державної влади цінах послуг громадянам і організаціям у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення і в інших галузях. Нормативне визначення дозволяє виділити наступні риси надання державних послуг: 1) це здійснення державної функції; 2) державні послуги надаються у встановлених законами галузях (освіти, охорони здоров'я та ін.); 3) вартість послуг регулюється державою (безоплатно або за державними розцінками), тобто вони не підпорядковані законам ринку; 4) суб'єкти надання державних послуг – органи державної влади, підвідомчі їм державні установи або інші організації; 5) суб'єкти одержання (споживачі) державних послуг – громадяни і організації [92, с. 14–15].

А. К. Соловійова пропонує розрізняти дві державні функції: організацію державних послуг та безпосереднє надання державних послуг. Перша має яскраво виражений державно-управлінський, організуючий характер і тому є одним з елементів компетенції органу виконавчої влади. Друга – надання державних послуг – не може й не повинна по своїй природі належати до функцій органів виконавчої влади. Ця функція має не державно-владний, а представницький характер, реалізується за запитом зацікавленої особи на основі її вільного волевиявлення за рахунок державного бюджету або по встановлених органом виконавчої влади цінах. Такі послуги повинні надавати спеціалізовані державні організації (державні, муніципальні, автономні установи, державні, муніципальні підприємства) відповідно до порядку, встановленого адміністративним регламентом, а в деяких випадках і додатково на договірній основі. Таким чином, надання державних послуг можна розглядати у двох аспектах: як державно-управлінську функцію, здійснювану спеціально створеними для цих цілей державними структурами, і як адміністративно-правові відносини, що виникають між такими структурами і громадянами, організаціями із приводу реалізації їх «публічних зобов'язальних прав» [93, с. 15].

Досить часто каменем спотикання під час визначення природи державних послуг є питання їх оплатності. Функції є невід'ємним атрибутом держави, і витрати на їх реалізацію вже закладені у систему оподаткування. Отже, якщо

держава буде вимагати додаткової оплати послуг, які вона і так має надавати, то чи не перетворюється це на подвійне фінансування однієї й тієї ж діяльності? З метою отримання додаткових коштів державні органи можуть також вдаватися до такого недобросовісного прийому, як подрібнення окремої послуги на складові, кожна з яких потребує самостійної оплати. Таким чином, створюється ситуація, яка не покращує стану реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, а погіршує його.

В. С. Долечек, який у своїх працях досліджує питання збору оплати зі споживачів управлінських послуг, доводить, що система платності послуг у нашій державі зводить нанівець принцип добровільності отримання послуг і затверджує їх обов'язковість. Досліджуючи питання оплати послуг, автор виявив наступні тенденції: недосконалість організації надання управлінських послуг, що виявляється в залученні до надання одних і тих самих послуг одночасно кількох державних інституцій; віддалення процесу надання послуг від кінцевого споживача; відсутність чіткого розмежування між платними управлінськими послугами та послугами, що повинні надаватися на безоплатній основі, а також економічного обґрунтування розміру плати за надання державних послуг. В. С. Долечек пропонує звернутися до міжнародного досвіду, який демонструє комплексний підхід у цьому питанні, враховуючи чітко окреслені юридичні підстави, консультування зі споживачами, визначення вартості послуг, удосконалення організаційних механізмів функціонування системи тощо [94, с. 121]. Гарним прикладом законодавчого врегулювання відносин щодо оплати державних послуг є Закон Фінляндії 1992 р. «Про збір оплати з користувачів державних послуг», у якому чітко визначено критерії платності та безоплатності послуг, критерії визначення розміру плати тощо [95]. Саме проблема оплатності послуг вимагає сьогодні першочергового впорядкування в Україні, адже за одні послуги стягується державне мито (наприклад, за видачу паспорта), за інші – податкові збори (приміром, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг) чи інші форми платежів (скажімо, збір за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності тощо) [50, с. 128–129].

Важливим теоретичним питанням є також визначення суб'єкта отримання публічних послуг. Достатньо розповсюдженою точкою зору є визнання таким суб'єктом лише чітко визначеної фізичної чи юридичної особи, яка звернулася за допомогою до органів державної влади задля отримання конкретного, персоніфікованого блага. Втім, нам більше імпонує більш широка позиція. Ми погоджуємося з Л. Міцкевичем, який вказує, що адресатом надання послуги є не той, хто звертається за послугою, а суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги [90, с. 32]. Таким чином, адресатом публічної послуги може бути не лише персонально визначена особа, але й певна соціальна група або громадянське суспільство в цілому.

Відповідно до цього пропонуємо широке та вузьке розуміння функції надання публічних (державних або муніципальних) послуг.

У широкому значенні функція надання послуг повинна розглядатись як один із базових напрямків державної політики. Під державною політикою розуміють «діяльність держави та її органів, без якої неможливе задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства, їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного і громадського порядку, досягнення згоди і політичної інтегрованості суспільства» [96, с. 6]. Існує багато напрямків державної політики: оборонна, національна, інформаційна, регіональна, економічна, соціальна, культурна тощо. Наприклад, основною метою соціальної політики держави є створення єдиного соціального простору, у рамках якого реалізуються основні соціальні зобов'язання. Створення інтегральної моделі соціальної політики передбачає, що її окремі елементи будуть адресовані різним верствам і групам населення: соціальне страхування для груп, адаптованих до ринкової економіки, соціальна допомога – для уразливих груп тощо [97, с. 116]. У юридичній літературі мова йде також про правову політику, яка визначається як науково обґрунтована і системна діяльність відповідних структур зі створення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання правових засобів у досягненні поставлених цілей [98, с. 9].

Попри значну кількість напрямків (різновидів) державної політики, усі їх об'єднує те, що усі вони являють собою раціональну та цілеспрямовану

діяльність, яка повинна призводити до реалізації ідей стратегічного характеру [99]. Кожен з напрямків державної політики має базуватися на певних організаційних механізмах, спиратися на інституційні основи, бути забезпеченим необхідними ресурсами. Основоположними принципами державної політики повинні бути: 1) соціальна обумовленість; 2) наукова обґрунтованість; 3) легітимність; 4) демократична спрямованість; 5) справедливість; 6) гуманність; 7) орієнтованість на міжнародні стандарти прав людини; 8) гласність; 9) сполучення інтересів особи і держави [100, с. 209].

Якщо говорити про стратегічну мету сучасної держави, то вона полягає у перетворенні її на публічно-політичну організацію влади громадянського суспільства, яка має сервісне спрямування, про що детальніше буде сказано у подальших розділах нашого дослідження. Таким чином, поряд з іншими напрямками державної політики, сьогодні мова повинна йти також про сервісну політику держави.

Російська дослідниця З. Г. Зайнашева, характеризуючи регіональну сервісну політику, виділяє наступні важливі моменти: 1) регламентація сервісної політики й правове закріплення основних положень у відповідних програмних стратегічних і нормативних документах; 2) всебічний і повноцінний облік і аналіз умов функціонування сфери сервісу, стану й перспектив розвитку; 3) сполучення загальносистемної та селективної підтримки господарюючих суб'єктів; 4) визначення пріоритетів для здійснення селективної підтримки; 5) обґрунтований вибір інструментів проведеної політики; 6) орієнтація на використання кластерного й мережевого підходів; 7) високий ступінь індивідуалізації роботи й взаємодії з багатофункціональними комплексами; 8) багатогранна оцінка позитивних і негативних процесів і явищ, прогноз очікуваних наслідків, визначення складових соціально-економічного ефекту; 9) організація органами регіонального управління системного моніторингу ходу реалізації й фактичних результатів сервісної політики [101, с. 45]. Хоча автор розглядає сервісну політику як складову загальноекономічної політики держави, її багатоаспектний підхід заслуговує на увагу і може бути використаний під час аналізу функції надання послуг у широкому значенні.

Отже, *функція надання публічних послуг в широкому значенні* – це планомірна діяльність держави, що охоплює увесь комплекс необхідних ресурсів і заходів, спрямованих на реалізацію ідеї стратегічного характеру: створення комфортного соціально захищеного середовища для суб'єктів громадянського суспільства.

Якщо говорити про функцію надання державою послуг у вузькому значенні, то мова йде про надання конкретних послуг громадянам і юридичним особам у разі їх звернення до органів держави, причому «приватні особи мають право на свій розсуд користуватися результатами наданих послуг» [49, с. 150]. Реалізація вказаної функції вимагає значних зусиль з боку держави. Так, Ю. Тихомиров підкреслює, що надання публічних послуг – це складний процес зі своїми елементами і стадіями, до яких відносяться: нормативне закріплення поняття, ознак та видів послуг, встановлених правовим способом; перелік цих послуг; підстави встановлення і надання послуг; органи, уповноважені вирішувати питання про надання послуг (встановлення їх компетенції); встановлення функцій установ, що безпосередньо надають послуги; правовий статус отримувача таких послуг, включаючи пільгові режими; введення процедури надання послуги та відповідальності за її порушення; матеріально-фінансова база тощо [102, с. 30, 59].

Впровадження функції надання послуг змінює характер відносин між державними органами та особами. «Публічно-сервісні» («обслуговуючі») відносини передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований об'єкт, а їх двосторонню взаємодію [39, с. 802–804]. В. Б. Авер'янов пропонує у зв'язку з цим впровадити новий термін: реординаційні відносини (на відміну від субординаційних, для яких характерною є підлеглість нижчого вищому, підвладного панівному). Суть реординаційних відносин полягає в тому, що: а) з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надано права вимагати від суб'єктів публічної влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян; б) з другого боку, на зазначених суб'єктів законом покладаються кореспондуючі згаданим правам громадян обов'язки щодо неухильного виконання вищезгаданих вимог з боку громадян; в) водночас ясно встановлюються чіткі процедури застосування засобів як адміністративного оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів публічної влади, так і судового

захисту порушених цими актами або діями прав і свобод громадян, чим забезпечується належний правовий режим дотримання зазначеними суб'єктами покладених на них обов'язків [103, с. 9–10].

Послуги, які надає держава або органи місцевого самоврядування, можуть бути різних видів. Так, за предметом (або характером питань, які підлягають вирішенню), вони можуть бути освітянськими, медичними, соціальними, комунальними, житловими, земельними, охоронними тощо. За суб'єктами отримання послуги: індивідуальними та колективними. За елементом правового статусу, на реалізацію якого спрямована послуга: спрямовані на виконання обов'язку, використання права, використання законного інтересу. За дією у часі: разової дії (наприклад, видача довідки про відсутність арешту на майно, яке продається) та тривалої дії (охорона міліцією офісу чи квартири за договором). За характером платності: оплатні та безоплатні.

Разом із тим, не слід відносити до публічних послуг:

1. Встановлення норм, квот, зборів, інших правил.
2. Санкції: кримінальні покарання і адміністративні стягнення.
3. Контрольно-наглядові заходи [72, с. 14].

Таким чином, *функція надання публічних послуг у вузькому значенні* – це діяльність уповноважених державних або муніципальних органів і посадових осіб, спрямована на задоволення в межах своєї компетенції суб'єктивних потреб фізичних та юридичних осіб на підставі їх звернення або відповідного договору.

Підбиваючи підсумки підрозділу, хотілося б зазначити, що категорія «послуга» є досить складною та неоднозначною, яка трактується з несхожих позицій представниками різних наук. Що стосується юридичної науки, то найбільше уваги цій категорії приділяють представники цивільного та адміністративного права, але і серед них спостерігається відсутність єдності з багатьох питань. Разом із тим, дослідження даної категорії вимагає і певної уваги з боку загальної теорії держави і права, особливо зважаючи на стрімку сервізацію публічно-політичних відносин в сучасному світі. Вважаємо, що сервісне спрямування є характерним для багатьох сфер діяльності держави. Саме тому ми пропонуємо розглядати функцію надання публічних послуг у двох аспектах. У широкому значенні функція надання послуг пронизує

функціонування держави по всім напрямкам та перетворюється на її сервісну політику. У вузькому значенні під даною функцією слід розуміти надання різноманітних конкретних разових або систематичних послуг громадянам і юридичним особам, які сприяють реалізації їхніх прав, законних інтересів і обов'язків.

## Висновки до розділу 1

1. В інтересах належного розкриття природи й змісту функцій органів внутрішніх справ їх необхідно досліджувати у нерозривній єдності з основними напрямками діяльності держави, оскільки правоохоронні органи є невід'ємною складовою державного апарату і не можуть функціонувати ізольовано від інших ланок публічно-політичної влади. Зміна функцій держави закономірно тягне за собою й трансформацію функцій поліції (міліції). Це підтверджують дослідження дореволюційних (Н. М. Коркунов, А. А. Лопухін, Г. Ф. Шершеневич), радянських (М. І. Байтін, А. І. Денісов, Л. І. Загайнов, М. В. Черноголовкін), українських (О. В. Джафарова, Є. Г. Запорожцев, І. В. Опришко) науковців.

2. Сучасні дослідники визначають ОВС як органи виконавчої влади, кожний «блок» яких здійснює певний обсяг правоохоронних завдань і функцій: охорону громадського порядку, прав і свобод громадян, боротьбу зі злочинністю; оперативно-розшукову й кримінально-процесуальну діяльність; забезпечення безпеки дорожнього руху; функції міграційної й паспортно-візової служби тощо. При цьому одні автори наголошують на необхідності звужити функції ОВС та зосередити їх зусилля на основному завданні – боротьбі зі злочинністю (М. В. Савельєва), а інші вважають за необхідне, навпаки, розширити їх функції задля максимального наближення до населення (С. А. Дербічева). Особливо популярною остання ідея є на Заході (Д. Бейлі, М. Бентон, П. Колкухон, А. Оссе, А. Плат, Р. Троянович).

3. Характеризуючи ставлення вітчизняної юридичної науки до вдосконалення функціонування ОВС, слід підкреслити загальносвітову тенденцію поступальної зміни державоцентристської ідеології на людиноцентристську. Все більше

українських вчених підкреслюють важливість переорієнтування міліції на захист інтересів громадянського суспільства та впровадження функції надання послуг населенню в діяльність органів внутрішніх справ України (І. П. Голосніченко, Є. Г. Запорожцев, В. П. Тимощук, Г. О. Писаренко, О. О. Сосновик тощо).

4. Категорія «послуга» в сучасній юриспруденції має міждисциплінарний характер, її розробкою займаються переважно представники цивілістики і науки управління. Аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок щодо відсутності єдності у сприйнятті даної категорії навіть серед представників однієї науки. У контексті даного дослідження більш правильним, на нашу думку, є використання поняття «публічні послуги», під якими слід розуміти спрямовану на задоволення потреб та інтересів населення сукупність послуг, що надаються органами держави (державні послуги) та органами місцевого самоврядування (муніципальні послуги).

6. Дослідження функції надання послуг неможливе також без чіткого усвідомлення категорії «функція». Враховуючи системний характер держави і права, які складаються з елементів, що утворюють певну функціональну цілісність, слід пам'ятати про наявність чітких взаємозв'язків між їхніми функціями.

7. Функцію надання послуг слід розглядати у широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні функція надання послуг повинна розглядатись як один із базових напрямків державної політики. Державна політика являє собою раціональну та цілеспрямовану діяльність, яка повинна призводити до реалізації ідей стратегічного характеру. Якщо говорити про стратегічну мету сучасної держави, то вона полягає у перетворенні її на публічно-політичну організацію влади громадянського суспільства, яка має сервісне спрямування. У вузькому розумінні функція надання послуг населенню являє собою надання конкретних послуг громадянам та юридичним особам при їх зверненні до компетентних суб'єктів.



## РОЗДІЛ 2

### ФУНКЦІЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СТРУКТУР КРАЇН СВІТУ І УКРАЇНИ

#### 2.1. Еволюція функцій держави та її роль в оновленні функцій органів внутрішніх справ

Як відомо, сучасна теорія держави і права визначає державу як публічно-політичну суверенну організацію влади в суспільстві, що забезпечує його існування та розвиток в конкретно-історичних умовах. Складність, багатоаспектність держави як соціально-владного феномена, розмаїття її історичних форм породжує численні підходи стосовно визначення її природи. Так, Л. С. Мамут пропонує усі наявні уявлення про державу звести у чотири групи. Перші, на його думку, об'єднують мисленні відображення ознак, що виражають публічно-владну натуру держави. Другі – думки відносно її генези. Треті – погляди, сфокусовані на зовнішній будові держави, на її композиції. Нарешті, четверту групу складають уявлення стосовно її функціональних властивостей, виконуваної ролі в житті людей [104].

У рамках нашого дослідження хотілося б акцентувати увагу на четвертому, функціональному аспекті існування держави. М. І. Байтін справедливо відзначає: «Наукове пізнання держави будь-якого історичного типу обов'язково передбачає розгляд його функцій, що являють собою найважливіші якісні характеристики й орієнтири не тільки власне держави як особливої організації публічної влади, але й суспільства в цілому» [105, с. 61].

Кожне соціальне явище є результатом численних соціальних взаємодій, що розвивається під впливом значної кількості внутрішніх та зовнішніх чинників. Держава не є винятком, оскільки вона «в жодному разі не є інертною, вона завжди діє, і діє при цьому дуже енергійно, тобто активне, діяльне начало є способом її існування» [79, с. 9]. На її виникнення, розвиток і функціонування впливають як

процеси, що відбуваються всередині самого державного механізму, так і фактори, які корегують спрямованість її функцій, так би мовити, «ззовні», з боку інститутів громадянського суспільства. Функціонування державного механізму можна уявити як сукупність факторів і засобів, що забезпечують дію всіх його складових частин у їх взаємодії. До механізму функціонування держави відноситься усе, що пов'язано із взаємодією економічної, політичної та соціальної систем, з впливом їх одна на одну [106, с. 161].

З моменту свого виникнення держава здійснювала низку різноманітних функцій, які мали як вузькокласове, так і загальносоціальне спрямування. С. Н. Єгоров зводить їх до двох основних функцій: організацію придушення та організацію співіснування [107, с. 117]. На попередніх стадіях розвитку держави переважали функції, спрямовані на захист інтересів панівного класу. Так, радянський державознавець В. Є. Гулієв підкреслює, що соціальна діяльність буржуазної держави не становить самостійної соціальної функції, а є лише вимушеним кроком у відповідь на боротьбу пролетаріату за свої права [108]. Але в реальності функції держави є досить різноманітними й важко піддаються чіткому відокремленню з класових позицій. Держава управляє і охороняє; здійснює господарську діяльність, забезпечує потреби людей; веде пропаганду, виконуючи інформаційно-пошукову функцію у сфері науки; забезпечує захист громадян за кордоном; вирішує конфлікти судовим і позасудовим шляхом. Внаслідок цього відбувається природне ускладнення як функцій держави, так і органів, що забезпечують їх виконання [109, с. 132]. Функції держави є вкрай чутливими до сутнісних змін держави. Процес еволюції функцій держави, на думку В. Сердюка, сприймається як відображення результату діяльності державних владних інституцій і вказує на найбільш актуальні завдання держави і шляхи їх вирішення в конкретний період [110, с. 27].

У державності того або іншого суспільства зберігається спадковість функцій, але діє й механізм їх оновлення. На появу нових функцій впливають самоорганізаційні, суб'єктивні й навіть випадкові (синергетичні) процеси [79, с. 10]. В. М. Корельський та В. Д. Перевалов зазначають, що держава плідно

функціонує лише тоді, коли її функції відповідають об'єктивним потребам суспільства. На підставі цього вони роблять висновок, що спочатку повинні бути усвідомлені об'єктивні суспільні потреби, а потім визначені функції держави і механізм їх здійснення [111, с. 144].

Зміни, що поступово відбувалися в організації публічно-політичної влади суспільства, призводили й до теоретичного переосмислення функціонального призначення держави. З'являються теорії демократичної, правової, соціальної держави, держави загального благоденства тощо. В теоретико-правовій літературі широко використовується також поняття «сучасна держава», якому, на думку Г. М. Ніколайченко, надається не хронологічне, а категоріальне значення, маючи на увазі дещо ідеалізований зразок державності, що склався в розвинених країнах Європи й Північної Америки [112, с. 394]. Кожна з моделей ідеальної держави передбачає переорієнтацію державних функцій у напрямку їх всебільшого наближення до населення.

Наприклад, ідея правової держави зорієнтована на розширення прав і свобод громадян та обмеження зловживань з боку державної влади. Правова держава у результаті еволюційного розвитку трансформується з поліцейської, переборовши і залишивши у минулому такі риси, як адміністративна сваволя, недбале ставлення до прав і свобод окремої людини як до будь-чого другорядного, безвідповідальність за свої дії [39, с. 76]. Австрійський вчений кінця XIX ст. К. Лемайєр визначав три невід'ємних елементи правової держави: участь громадян у формуванні волі держави у законодавчих установах; участь громадян у вирішенні державних завдань за допомогою самоврядування; адміністративна юстиція [113, с. 4]. Адміністративна юстиція передбачає можливість судового захисту законних інтересів громадян від свавільного і безконтрольного використання владних повноважень [114, с. 9]. Таким чином, у механізмі держави з'являються інститути, які забезпечують контроль за діяльністю самої держави.

Що стосується функціонування самої держави за сучасних умов, то воно істотно змінюється. Суть вказаних змін добре підмітив російський дослідник

І. Гомеров. На його думку, всі без винятку органи, що належать до системи державної влади, виконують такі п'ять універсальних функцій: 1) функції акумулювання, узгодження, інтегрування та захисту інтересів громадян в економічній, соціальній, політичній та культурній сферах; 2) регулятивні або організаційно-управлінські функції, тобто організація, впорядкування, координація, узгодження, регулювання загальних справ, загальної діяльності та відносин усіх членів даної держави у всіх її підсистемах; 3) функції забезпечення об'єднання, інтеграції всіх громадян даної держави, функції забезпечення цілісності, суверенності, автономності, самостійності, незалежності держави, відмежування її від усіх інших типів спільнот, об'єднань, організацій; 4) мобілізаційні функції, чи функції мобілізації необхідних ресурсів як усередині, так і назовні даної держави; 5) функції забезпечення сталого розвитку, незворотної, закономірної, спрямованої зміни даної держави в цілому, всіх її громадян та підсистем [115, с. 581–582]. Отже, знадобилися століття, щоб реальний стан справ у сфері функціонування держави відповідав визначенню Г. Гроція: «Держава є досконалим союзом вільних людей заради додержання прав і загальної користі» [116, с. 74].

Слід зазначити, що глобальні соціально-економічні та політичні процеси ХХ та початку ХХІ століть у цілому підтвердили теоретичну концепцію Д. Белла про доіндустріальне, індустріальне та постіндустріальне суспільство як стадії розвитку людської цивілізації [117]. За загальним визнанням прибічників концепції постіндустріального суспільства, найбільш фундаментальною ознакою останнього є переорієнтація виробництва зі створення матеріальних благ на генерування інформації та надання послуг у широкому сенсі цього слова.

Останній феномен, що одержав спочатку в англомовній, а потім і світовій науковій літературі із сервісного бізнесу назву *кастомізація* (від англ. customer – *споживач*), означає особливий, індивідуалізований підхід до задоволення потреб окремого клієнта й вважається ідеалом взаємодії по лінії «постачальник послуг – клієнт». Він не тільки є привабливим з етичних міркувань, але й економічно вигідним, оскільки забезпечує конкурентну перевагу завдяки створенню більш високої вартості (цінності) для клієнта [118, с. 107]. Дана концепція, що внаслідок

зусиль багатьох дослідників одержала науковий розвиток під назвою «сервісна фабрика», поширюється крім сектора послуг практично на кожний вид бізнес-діяльності, а застосування відповідних принципів і прийомів роботи розглядається як обумовлена конкуренцією необхідність, яку часто називають сервісним імперативом [119]. Вказаний імператив впливає на усі сфери суспільного життя, сервісний підхід в економіці поступово тягне за собою сервізацію публічно-політичних відносин. Слід нагадати, що ще Б. Кістяківський розрізняв у системі прав і свобод людини право на позитивні послуги з боку держави [120, с. 84].

У юридичній літературі висловлено думку про те, що перехід у стадію постіндустріального суспільства вимагає нової конфігурації політичної влади. Так, французький дослідник Ж. Ф. Рішар вважає, що нова реальність стикається з вузькістю традиційних ієрархічних структур. Будь-які суспільні інститути – держави, уряди, відомства і служби, багатопрофільні установи та різноманітні асоціації мають тенденцію відтворення організаційної моделі, успадковану від індустріальної епохи. Але у часи складних і глибоких змін традиційні ієрархії демонструють свою неефективність, тому майбутнє належить мережевим організаціям, побудованим на горизонтальних зв'язках. Тому в наукових колах сьогодні широко дискутується ідея створення мережевої держави [121, с. 10].

На нашу думку, формування постіндустріального суспільства помітно змінює конфігурацію державних функцій. Зокрема, воно полегшує практичну реалізацію концепції соціальної держави. Вперше теоретично запропонована в умовах індустріального етапу розвитку цивілізації (20-ті рр. ХХ ст.), теорія соціальної держави вимагає активної позиції держави стосовно створення належних умов життя для своїх громадян, що перетворює публічно-політичну організацію громадянського суспільства на організацію сервісного спрямування. Наприклад, Л. С. Мамут вважає, що сутністю соціальної держави є її самозобов'язання надавати членам публічно-владно-організованого суспільства певні соціальні послуги [122]. Подібної думки дотримується також Є. В. Морозова [123].

Оскільки першість у розробці теорії соціальної держави належить німецькому державознавству, викликає інтерес аналіз відповідних ідей німецьких авторів. Показовою є динаміка панівних поглядів стосовно характеру взаємовідносин держави та особи в германській літературі – від послідовного етатизму до визнання пріоритету прав громадян. Так, Гербер у 1852 р. зауважував, що державно-правове становище підданого є становищем під державною владою: воно абсолютно визначається цим поняттям. Права людини при цьому мали суто негативний характер: їх зміст цілком залежав від тих меж, які ставила перед собою державна влада під час реалізації своїх верховних прав [124, с. 416]. Але вже інший класик німецької юридичної думки Г. Елінек відзначав, що кожна особа стосовно держави перебуває у трьох станах: негативному, позитивному та активному [125, с. 305–308]. Кожен з них породжує три види суб'єктивних публічних прав: право на певну свободу від держави; право на позитивні дії держави в інтересах особи; право на здійснення державної діяльності [126, с. 17].

Слід констатувати, що в цьому сенсі, якщо концепція правової держави перш за все спрямована на забезпечення захисту людини від свавілля державної влади, то концепція соціальної держави має за мету перетворення держави на організацію з надання публічних послуг. Так, серед правових позицій Федерального конституційного суду Німеччини не останнє місце посідає положення, згідно з яким принцип соціальної держави є основою доктрини про те, що фундаментальні права зобов'язують державу активно захищати вказані права [127, с. 71].

Разом із тим, професор Кельнського університету А. Нуссбергер переконана в тому, що дихотомія позитивних і негативних зобов'язань держави щодо гарантування прав людини є застарілою. Нова доктрина не сприймає цього схематичного розмежування. Сьогодні вважається, що усі гарантії прав людини мають схожу базову структуру, яка складається з трьох рівнів. Ці рівні можна представити у вигляді формули «поважати – захищати – виконувати». «Поважати» право означає, що держава повинна утримуватися від втручання у його реалізацію. «Захист» права передбачає активний обов'язок держави

забороняти та припиняти його порушення третіми особами. На третьому рівні держава вже повинна дещо «забезпечити», наприклад, забезпечити соціальну допомогу тим, хто її потребує. На думку автора, будь-яке право людини складається із вказаних трьох рівнів. Але якщо для громадянських і політичних прав найважливішим виміром є «повага», тобто невтручання держави у їх здійснення, то у проблематиці соціальних прав переважає третій рівень: «забезпечення» або «виконання» права [128, с. 111].

Функція надання послуг населенню найбільш наближена до соціальної функції держави, має з нею спільне коріння – створення сприятливих умов життєдіяльності громадян. Але соціальна функція більшою мірою опікується становищем малозабезпечених верств населення. Раніше функцію утримання непрацевдатних членів суспільства виконували недержавні суб'єкти – церква, благочинні організації, організації громадської опіки, товариства взаємодопомоги, цехового страхування тощо [129, с. 23]. Соціальна держава бере на себе тягар відповідальності за вказані прошарки суспільства, створюючи систему пільг, субсидій і пенсій у загальнонаціональному масштабі.

У юридичній літературі виділяють чотири моделі держав відповідно до організації надання публічних послуг: 1) соціалістична модель – держава фінансує і надає основні публічні послуги (у сфері охорони здоров'я, освіти, культури та спорту тощо) усім громадянам за однією схемою, володіє та управляє галузевими державними закладами; 2) ліберальна модель – галузевими державними закладами управляються спеціально створені для цього громадські органи, державою фінансуються лише окремі рівні допомоги, як правило, для малозабезпечених верств населення; 3) консервативна модель – головний гравець на ринку послуг – страхові та посередницькі організації; 4) ринкова модель – приватний сектор фінансує всі заклади і установи, є їх власником і менеджером [130]. Втім, у реальному житті частіше маємо справу зі змішаними моделями «сервісних держав» – постачальників публічних послуг, які мають за мету створення безпечного і комфортного соціального середовища для своїх громадян. Важливою є думка проф. С. Дегенхарта стосовно того, що характеристика

держави як соціальної є результатом переходу від поняття ліберальної держави на позиції захисту слабких, забезпечення мінімуму матеріальної рівності. Під час визначення держави як соціальної, вважає він, мається на увазі визначення мети держави, спрямоване на встановлення соціальної безпеки й соціальної справедливості [131, с. 151].

Слід погодитися також з В. Пастуховим, який підкреслює, що «соціальна держава» є антитезою «соціалістичної держави». Громадяни колишнього СРСР звикли бути пасивними одержувачами соціальних послуг, що надаються державою. Вони не привчені розглядати турботу про своє здоров'я, про навчання своїх дітей, про розмір своєї пенсії як щось таке, чим вони повинні займатися особисто протягом усього життя, беручи на себе індивідуальну відповідальність. На відміну від соціалістичної, соціальна держава є раціональною за своєю природою, вона покладається на активну участь особи у своїй власній долі [132, с. 66]. Саме з цих міркувань у західних наукових колах спостерігається неприйняття ідеї «держави благоденства» (welfare state). Деякі дослідники відхиляють її, заявляючи, що надмірне благоденство стосовно людини призводить до її економічної й політичної апатії. Вони пропонують інше формулювання: трудова держава, робоча держава або держава, яка сприяє праці (workfare state), яка забезпечує тільки інфраструктуру суспільства, основні потреби людини, а людина сама повинна піклуватися про себе і свою родину [133, с. 55]. Наприклад, ст. 41 Конституції Швейцарії 1999 р. у спеціальному розділі «Соціальні цілі держави» проголошує, що «усім надається соціальна допомога», але ця ж стаття одночасно встановлює, що «усі несуть особисту відповідальність за себе й проявляють особисту ініціативу» [134].

Сервізація публічно-політичних відносин перетворює функцію надання послуг населенню, говорячи словами Л. І. Спиридонова [135, с. 47–48] та В. А. Четверніна [136, с. 629–630], на «генеральну функцію держави». Якоюсь мірою схожі завдання держава виконувала завжди. Виникнувши як інститут для виконання «спільних справ», як організація, що вводить соціальні конфлікти в належні рамки, щоб не допустити анархії й розпаду суспільства, держава



встановлювала відповідні правила, створювала системи комунікації, будувала дороги, ліквідовувала наслідки стихійних лих тощо. Це відповідало спільним інтересам суспільства (соціуму) у цілому. Але за сучасних умов послуги держави набули модифікованого, комплексного характеру. Змінилася сама філософія подібної діяльності.

У цьому сенсі ми солідарні з авторами, які критикують теорію мінімізації ролі держави у суспільстві. Наприклад, Р. Нозік відстоює ідею «мінімальної держави» як єдино морально легітимної й такої, яку в змозі терпіти громадяни. Мінімальна держава зведена виключно до функцій захисту проти насильства, обману, крадіжок, для дотримання договорів тощо. Будь-яке розширення державних функцій поза цим мінімумом не має під собою підстав [137, с. 84–85].

Ця теорія була популярна в нашій державі в перші роки незалежності, оскільки тоталітарне минуле призвело до втрати довіри до держави. Це спричинило концептуальну помилку пострадянського періоду, яка загальмувала проведення демократичних перетворень у країні. Ідея роздержавлення суспільства, витиснення держави із соціальної сфери діяльності породила численні економічні та політичні проблеми, зумовила загострення міжетнічних та міжконфесійних конфліктів. Звісно, суспільство потрібно було звільнити від надмірної опіки держави, від її всепроникного впливу на усі сфери життя. Але разом з цим слід було спрямувати зусилля на дотримання розумного балансу між впливом держави на суспільні відносини й саморегулюючих можливостей громадянського суспільства [138, с. 62–63].

Курс на розвиток механізмів саморегуляції є проявом глобальної тенденції еволюції публічно-владних відносин. У компаративних дослідженнях розрізняють американську та європейську моделі саморегуляції. Представники американського підходу розглядають саморегульовані організації в одному ряду з гілками влади – законодавчою, виконавчою й судовою, називаючи їх певного роду "четвертою" владою, що є автономною й практично не має зв'язків з державою. Європейський підхід «прив'язує» вказані організації до виконавчої влади. Це обумовило їх існування у вигляді організаційно-правової форми агенцій

[92, с. 17]. Агенції є досить розповсюдженим явищем у європейських країнах. Абсолютна їх більшість створена саме для надання адміністративних послуг, наприклад, агенція реєстрації прав власності на землю, агенція обліку транспорту тощо. Подібна форма дозволяє розмежовувати діяльність органів влади щодо вироблення політики і поточного адміністрування. Діяльність виконавчих агенцій є ефективною, адже вони не займаються формуванням державної політики, а здійснюють лише професійне адміністрування. Це робить діяльність виконавчих агенцій стабільною і захищеною від змін у політичній ситуації країни [50, с. 140]. Політичну відповідальність за діяльність агенцій несе міністр, який має чотири важелі впливу на агенцію: 1) визначає її мету та завдання; 2) визначає загальний бюджет агенції; 3) призначає її керівника; 4) перевіряє результати роботи агенції [139, с. 273–274]. Діяльність агенцій за сучасних умов здійснюється також на загальноєвропейському рівні. Наприклад, у Комюніке Комісії ЄС «Регламентация європейських агенцій регуляції» від 11 грудня 2002 р. визначено, що агенції беруть участь у реалізації виконавчої функції на рівні Співтовариства. Під найменуванням європейських агенцій об'єднуються агенції, засновані в рамках договору ЄС (серед них – Європейський центр розвитку професійної освіти, Європейська агенція з навколишнього середовища, Офіс гармонізації внутрішнього ринку, Європейські агенції морської та авіаційної безпеки), а також Агенція запасів Євроатому, Інститут вивчення безпеки Євросоюзу, європейський офіс поліції Європол [92, с. 17].

Втім, незважаючи на значний розвиток саморегулятивних механізмів у сучасному світі, держава залишається організацією владарювання, яка є організатором, координатором і безпосереднім виконавцем багатьох публічних послуг. Ми переконані, що громадянське суспільство може розвиватися належним чином лише за умови існування сильної держави, яка здатна сприяти єдності суспільства, створювати для нього належні умови життєдіяльності, зупинити відцентрові прояви окремих сил, спрямовані на розкол народу.

Поглиблення сервісної спрямованості держави спостерігається у динаміці розвитку послуг, у їх насиченості кількісними та якісними показниками. Спочатку

держава більшою мірою опікується забезпеченням належної реалізації обов'язків громадян. Наприклад, держава створює механізми, які полегшують подачу щорічних декларацій про доходи (в тому числі з використанням глобальної мережі Інтернет), сплату податків, державного мита, реєстрацію транспорту тощо. Наступним етапом є створення умов для належної реалізації прав громадян. Реальність закріплених у законодавстві прав залежить не лише від їх процесуального забезпечення, але й від зручності їх реалізації, від того, скільки часу, фізичних і фінансових зусиль має докласти громадянин, щоб використати своє суб'єктивне право. Нарешті, третім етапом є забезпечення реалізації законних інтересів громадян. На відміну від суб'єктивного права, яке знаходить чітке нормативне закріплення та забезпечується обов'язком контрагента, законні інтереси в силу своєї природи мають менший ступінь захищеності. Вони охоплюють собою домагання суб'єкта до досягнення певних благ, у яких він зацікавлений і які не суперечать закону. А. В. Малько та В. В. Субочев виділяють два аспекти законного інтересу: 1) кількість інтересів, що потребують законодавчого закріплення, набагато перевищує кількість вже закріплених. Законодавець відстає, оскільки існує безліч інтересів, які «жадають» визнання в праві, «лобіюють» право на своє існування в «гарантованому» вигляді. Ці інтереси можна назвати законними, якщо вони не суперечать сутності й принципам права; 2) законними інтересами можуть бути визнані й ті інтереси, які, хоча й не закріплені в праві, але відповідають його «духу», відображаються за аналогією [140, с. 69–70]. Отже, держава, створюючи умови для належної реалізації законних інтересів громадян, діє з випередженням законотворчої діяльності, яка перетворює вказані інтереси на права. Таким чином, держава демонструє пріоритети свого функціонування, свою спрямованість на створення своїм громадянам комфортного політико-правового середовища.

Що стосується України, то функція надання адміністративних (або управлінських) послуг була вперше передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 р., а самі управлінські послуги визначені в ній «як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав

і свобод громадян, зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [141, с. 11]. Але вітчизняні науковці стверджують, що мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала панівною як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади [142, с. 86]. Погоджуємося з В. П. Тимощуком стосовно того, що українська практика використання категорії «послуги» відносно органів виконавчої влади не має майже нічого спільного з доктриною послуг у західному розумінні. В Україні фактичним мотивом впровадження категорії послуг стала потреба заробляння додаткових коштів органами виконавчої влади, державними установами та організаціями, тобто відбувається «комерціалізація» органів держави [50, с. 117–118]. Ідея надання державних послуг населенню на Заході, як вже відзначалося вище, має за мету покращення умов життя людей, а не отримання додаткових джерел надходжень до державного бюджету.

Як зразок Україна може використати досвід Франції, де, починаючи з років правління президента Жискара д'Естена (1978–1981 рр.) зусилля державної влади зосереджуються на спрощенні державної діяльності та захисті прав споживачів державних послуг. Задля забезпечення трансформації державної влади у «будинок зі скла» введено три нові цінності: прозорість, ефективність та зобов'язання щодо ефективного правління [143, с. 19–21]. Як пише Ж. Шевальє, «чиновництво усвідомило, що французи вимагають від держави прискорення надання послуг, більш продуктивної роботи, більш точного врахування їх побажань щодо необхідних послуг і більшої чіткості» [144, с. 132].

Корисним є також досвід Великобританії, для якої характерним є фундаментальний підхід до вдосконалення функціонування держави. У 1991 р. тут була розроблена концепція Хартії громадян з метою підвищення стандартів державних послуг, покращення їх організації та розподілу. Основними принципами діяльності всіх державних установ та організацій визнано: чіткі стандарти послуг, відкритість і повноту інформації, надання консультацій населенню та можливість вибору послуг, їх корисність та ефективність [145,

с. 52–53]. У березні 1999 р. було опубліковано Білу книгу реформування державного управління під назвою «Модернізація уряду». Біла книга виділяє п'ять пріоритетних напрямків реформування державного управління: 1) вдосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей, а не кон'юнктурних факторів; 2) посилення цілеспрямованості та відповідальності за розподіл державних послуг за рахунок врахування інтересів різних соціальних груп, використання сучасних технологій, впровадження нових послуг; 3) покращення якості державних послуг за допомогою використання різних моделей підвищення якості (інвестування у персонал для посилення мотивації та підвищення кваліфікації тощо), впровадження інноваційних підходів, прогресивного практичного досвіду; 4) використання в державному управлінні інформаційних технологій для більш повного задоволення потреб громадян і розповсюдження надання послуг за допомогою електронних мереж; 5) модернізація держслужби шляхом зміни системи стимулювання службовців, покращення оцінки показників роботи, а також за рахунок більш широкого доступу до подібної діяльності для жінок, національних меншин, інвалідів [146, с. 82–83].

На відміну від європейського підходу, Україні бракує комплексності та послідовності реформування державного механізму задля забезпечення його сервісного спрямування. Позитивний досвід впровадження практики надання послуг населенню має переважно локальний характер. Наприклад, в Івано-Франківську для полегшення процедури започаткування підприємницької справи створено «єдині офіси» для підприємців. Громадянин може прийти сюди, здати документи і через певний строк отримати свідоцтво про реєстрацію його суб'єктом підприємницької діяльності, при чому всі супутні реєстрації та повідомлення здійснюються всередині «єдиного офісу» через співпрацю представників різних органів і структурних підрозділів місцевого самоврядування та виконавчої влади. В результаті цього тривалість повної процедури реєстрації суб'єктів підприємництва скоротилася майже вдвічі, а кількість візитів до органів влади – втричі [147, с. 8–9].

Усі вищенаведені зміни у функціональній спрямованості держави справляють безпосередній вплив на діяльність державних органів, і зокрема – органів внутрішніх справ. Діяльність міліції (поліції) нерозривно пов'язана з життєдіяльністю суспільства і держави, тому формування мети і пріоритетів її розвитку та вдосконалення її функціонування має відбуватися у межах загальноцивілізаційної системи координат. Ще Аристотель попереджав, що без необхідних органів держава не може існувати, а без органів, що відають порядком та пристойністю, вона не може добре управлятись [148, с. 583]. Але на ранніх стадіях розвитку держави порядок встановлювався в інтересах панівних верств населення, охороняв не всіх представників суспільства, а обмежене коло осіб. Поліціювання визначається як «діяльність внутрішнього управління, за допомогою якої одиничні особи зберігаються від загрожуючої їм безпеки, від оточуючих стихійних та особистих сил, вгамовуючи ці сили, встановлюючи їм межі» [149, с. 117]. Репресивний військовий, а згодом і поліцейський апарат був зорієнтований на забезпечення сформульованого політиками правового порядку. Існував також державний попит і замовлення на засуджених злочинців (наприклад, на колодників, галерних веслярів), що також впливало на визначення методів роботи поліції. При цьому ефективність її діяльності оцінювалася за двома основними параметрами: кількістю публічних розправ і ступінь насадженого серед населення страху перед державою, поліцією, судами [39, с. 540].

Але поступово, з розвитком громадянського суспільства та зміною сутності держави, трансформується і функціональна спрямованість органів правопорядку. Відомий поліцейст XIX ст. І. Є. Андрєєвський вважав, що «життя людини, розвиток її здібностей і можливість досягнення її людських цілей залежить від умов, між якими безпека й добробут займають головне місце» [150, с. 4]. Авторський колектив сучасного дослідження «Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика» наголошує на тому, що встановлення охоронюваного правом та стабільного порядку є одним із основоположних завдань держави та легітимною підставою монополії державної влади. Загроза безпеці нормального суспільного співіснування виникає тоді, коли окремі особи

ставляться з неповагою до загального правопорядку або окремих прав інших членів суспільства, поводяться всупереч принципам громадського співіснування або перешкоджають нормальному функціонуванню державних органів. Відвернення цих загроз безпеці суспільства і запобігання порушенням правопорядку є завданням поліції [151, с. 64]. Сучасний російський дослідник Л. К. Кіікова підкреслює, що функції поліції обумовлені метою їхньої діяльності, якою є захист морально-правових цінностей суспільства [152, с. 12].

Таким чином, громадянське суспільство бачить у правоохоронних органах у першу чергу інструмент захисту своїх законних інтересів, а отже, висуває до них усе більш високі вимоги, суть яких полягає в тому, що система органів внутрішніх справ за сучасних умов повинна втілювати в собі риси не каральної, а соціалізованої за характером моделі, заснованої на використанні примусу лише як крайнього засобу щодо ефективного обслуговування населення у правоохоронній сфері.

Ці попередні міркування демонструють, яке важливе місце посідають органи внутрішніх справ в державному механізмі. Слід зазначити, що відповідно до змін сутності держави вони також перетворюються з базового елементу репресивно-карального апарату на соціалізовану модель забезпечення громадської безпеки, в діяльності якої все більше спостерігаються ознаки сервісної організації. В наступному підрозділі нашого дослідження буде розкрито динаміку формування функції надання послуг населенню поліцейськими структурами у країнах Європи.

Підбиваючи підсумки даного підрозділу, слід зауважити, що ми намагалися продемонструвати закономірність трансформації державних функцій відповідно до зміни сутності держави в умовах формування постіндустріального суспільства, перетворення її на правову та соціальну модель держави. Зокрема, акцентовано увагу на сервісній спрямованості держави як організації громадянського суспільства, особливостях надання послуг в соціальній та соціалістичній державі. Важливою частиною дослідження є також посилення на європейський досвід впровадження функції надання послуг населенню, а також обґрунтування зміни функціональної спрямованості діяльності ОВС.

## 2.2. Правоохоронна функція держави в умовах зміни пріоритетів діяльності органів внутрішніх справ

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. Більше того, наукове дослідження вказаного напрямку діяльності держави ускладнюється тим, що правоохоронна діяльність має не лише інструментальне значення, а й містить у собі також суттєве аксіологічне навантаження. 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 суть явища, назва якому – охорона права.

Подібна постановка питання, перш за все, спричиняє необхідність усвідомлення того, чим є право, яке підлягає охороні. Зрозуміло, що розкриття вказаного феномена з огляду на його виняткову складність й багатоаспектність в рамках даного дисертаційного дослідження буде обмежене необхідністю з'ясування природи правоохоронної діяльності держави. І у цьому сенсі, на нашу думку, на перший план має вийти усвідомлення мети права в кожній з основних концепцій праворозуміння.

Аналізуючи різні наукові підходи до визначення права, його сутності, місця і ролі в соціумі, можна дійти висновку, що кожна концепція або теорія праворозуміння розвивається на основі свого власного телеологічного підґрунтя. Так, у класичному легістському позитивізмі поняття права визначається через поняття держави (як соціального інституту). Відповідно до цієї теорії, держава є первинною, а право – похідною категорією [153, с. 11]. Отже, юридичний позитивізм, розглядаючи право як систему встановлених державою норм, або, за словами Дж. Остіна, як «команду, наказ суверена», його основною метою вважає забезпечення порядку і стабільності, в яких зацікавлена сама держава. Загалом у науковій літературі порядок визначають як відсутність свавілля і передбачуваність



правил і норм, що застосовуються у соціальних відносинах [154, с. 9]. Не відкидаючи цінності й важливості порядку для існування й розвитку суспільства, разом з тим слід погодитись з думкою Ф. фон Хаєка, який зазначає: «термін «порядок» має давню історію в соціальних науках, але останнім часом його уникають головним чином через двозначності й асоціації з ідеєю авторитаризму» [155, с. 53]. Дійсно, порядок сам по собі не є абстрактним поняттям. ХХ століття достатньою мірою продемонструвало наявність багатьох форм державного порядку. Це, зокрема, і «порядок казарми» або «порядок в'язниці» [156, с. 12]. За умов функціонування недемократичного політичного режиму ті, хто перебуває у владі, як правило, сприймають порядок як відсутність загрози своїй владі. З цієї причини політичні лідери іноді прагнуть обмежити право громадян на збори і свободу асоціації з іншими, з тим щоб запобігти виникненню будь-якої можливої протидії, що може похитнути їхнє становище. У цьому випадку гоніння на інакомислячих виправдовуються як «міра, необхідна для підтримки порядку» [157, с. 56].

Отже, подібне праворозуміння призводить до цілком передбачуваних висновків, чудовою ілюстрацією до яких слугують слова Фрідмана: «норма права просто означає «існування публічного порядку». Це означає організоване правління, що діє за допомогою різних інструментів і каналів юридично оформленого керування. У цьому сенсі всі сучасні суспільства живуть в умовах верховенства права: і фашистські, і соціалістичні, і ліберальні» [158, с. 281]. Можна погодитись із відомим американським юристом і філософом права Лоном Фуллером, коли він говорить про те, що позитивіст розглядає право як односторонню проекцію влади, що виходить від наділеного владою джерела і спрямована на громадянина. Така позиція не вважає співробітництво між законодавцем і громадянином істотним елементом процесу створення правової системи: право розглядається просто як вплив на громадянина – добродійний або аморальний, справедливий чи несправедливий, залежно від обставин [1, с. 228]. Право за таких умов стає нічим іншим, як односпрямованим встановленням контролю над людською поведінкою [1, с. 274]. Доречно тут згадати класичне

визначення влади, яке дає Г. Моргентау: «Коли ми говоримо про владу, маємо на увазі здійснення людиною контролю над свідомістю і діями інших людей» [159, с. 26]. Таким чином, поняття права і влади в подібній інтерпретації майже зливаються.

Крім влади, право досить часто асоціюється з силою, примусом. Так, Г. В. Мальцев наголошує на тому, що «юридична норма авторитарна, спирається на насильство, передбачає наявність примусової сили держави – такою є хрестоматійна «істина» про право» [82, с. 557]. Наступні визначення західних правознавців підкреслюють розповсюдженість подібного підходу: право – «особливий метод соціального упорядкування, суть якого полягає в тому, що воно ґрунтується на авторитеті, владі і в кінцевому підсумку на монополії застосування насильства, зарезервованої за політично організованим суспільством» [160, с. 3]. Інше визначення є достатньо схожим: «соціальна норма є правовою, якщо нехтування нею чи її недотримання регулярно викликає фактичне застосування або загрозу застосування фізичної сили з боку індивіда або групи, що володіють суспільно визнаним привілеєм робити це» [161, с. 28]. Попри те, що у вказаних формулюваннях права називаються різні суб'єкти силового впливу (держави, політично організоване суспільство, індивід або група), їх об'єднує те, що усі вони сутнісною рисою права вважають примус.

Даний підхід має далекосяжні наслідки для розуміння феномена правоохорони. Щоб усвідомити це, наведемо точку зору французького соціолога і теоретика права Леона Дюгі: «Держава за самим визначенням монополізує владу примусу, що існує в даній країні; лише завдяки цьому вона може і повинна забезпечити санкцію права, застосовуваного до будь-якої особи, за винятком держави. Але публічне право є державним правом; воно застосовується до держави. Раз це встановлено, не можна уявляти собі способу прямої публічно-правової санкції, що вживається проти держави. Усі положення публічного права, які створюють зобов'язання для держави, не можуть бути прямо санкціоновані примусом, тому що держава, господар примусу, не може застосовувати його проти самої себе» [162, с. 97]. Отже, дана позиція унеможлиблює примусовий

вплив на державу та її органи, оскільки держава визнається повновладним «господарем примусу». Правопорядок за таких умов має винятково державно-владний вимір, а його забезпечення обмежується інтересами держави.

Слід зауважити, що значна кількість авторів не визнають визначальною рисою права його примусовий характер. Так, на думку Ж. Карбоньє, «примусовість не є найважливішою рисою юридичного» [163, с. 170]. Г. Елінек є ще більш категоричним: «яким безсилим було б право, якби воно мало у своєму розпорядженні тільки засоби зовнішнього державного примусу» [87, с. 334]. Схожих поглядів дотримувався ще Ж.-Ж. Руссо: «але що це за право, яке зникає, щойно припиняється дія сили?» [164, с. 307].

Безумовно, слід погодитися з твердженням про те, що сама по собі сила не створює права. «Право має примусовий характер, але лише в ім'я свого внутрішнього змісту» [165, с. 97]. Разом із тим, право потребує певних гарантій, однією з яких є можливість застосування примусу. Заслуговують на увагу міркування С. С. Алексеєва, який говорить про те, що право потребує не просто державного примусу, а примусу, «насиченого» правом, збагаченого ним. Рівень правового змісту державного примусу обумовлений, зокрема, тим, якою мірою він: а) підпорядкований загальним принципам даної правової системи; б) є за своїми підставами єдиним, загальним на території всієї держави; в) нормативно регламентований за змістом, межами і умовами застосування; г) діє через механізм прав і обов'язків; д) оздоблений розвинутими процесуальними формами [166, с. 192]. Дана позиція знаменує собою відхід від чистого легізму, при якому право розглядається як етично індиферентний інструмент в руках держави.

Протилежною за своїм сприйняттям взаємовідносин права і держави є ідеологічна (моральна) концепція праворозуміння. Наприклад, природна школа права розглядає право як феномен, внутрішньо притаманний самій природі людини, всесвіту та існує незалежно від того, чи визнає його держава, чи ні. Людина має невідчужувані права, які складають природний бар'єр на шляху державної влади. Отже, за такого підходу право сприймається не як інструмент у руках держави, а як певний «вищий план» суспільного розвитку [82, с. 29],

визначений правопорядок, щодо якого вже сама держава виступає в інструментальній ролі, тобто є засобом його впровадження. За словами В. С. Нерсисянца, який стоїть на позиціях лібертарно-юридичного праворозуміння, «вільні індивіди – «матерія», носії, суть і зміст права. Там, де заперечується вільна індивідуальність, особистість, правове значення фізичної особи, там немає і не може бути права» [167, с. 27].

Цікавими є погляди на право в контексті нашого дослідження видатного французького вченого Моріса Оріу. Основну мету права він вбачає у забезпеченні балансу між соціальним порядком і справедливістю. На думку автора, справедливість, незалежно від того, інкорпорована вона у державу чи ні, завжди залишається відокремлюваною від порядку, оскільки у неї інша мета. Якщо порядок, гарантом якого є держава, знаходиться у площині стабільності, то справедливість є уособленням змін, вона вимагає постійного пристосування соціальної системи до нових індивідуальних та колективних потреб [168, с. 47–66]. Право повинно забезпечувати встановлення більшої справедливості і свободи, забезпечуючи захист індивідів від можливих зловживань політичної системи, та сприяючи піднесенню ролі громадянського суспільства. «Правова система в цілому є соціальним механізмом відновлення суспільства у правах, причому необхідні даному механізму засоби примусу надає сама стримувана ним політична сила, що певною мірою ускладнює ситуацію... В цьому сенсі я розглядаю адміністративне право як позитивну систему дій, покликаних реагувати на свавілля адміністрації; конституційне право – як позитивну систему дій, призначенням яких є недопущення насильницьких акцій політичної влади та реагування на них; правову теорію держави – як позитивну систему дій ще більш широкого порядку, покликаних реагувати на різного роду жорстокості й недоліки, властиві владі людини над людиною, і тим самим гарантувати й розвивати свободи» [169, с. 26].

Отже, позитивним моментом ідеологічного підходу до праворозуміння є піднесення особистості, обґрунтування її автономії та цінності. Природно-правова теорія стала ідеологічним підґрунтям боротьби за права людини у світі у другій половині ХХ ст. [170, с. 102]. За словами А. А. Клішаса, «державно-політичні

режими більшості сучасних держав передбачають такі юридико-правові конструкції, у відповідності з якими невід'ємні права людини і громадянина є складовою частиною конституційного правопорядку» [171, с. 232].

Попри те, що вказаний підхід акцентує увагу на цінності людської особистості, слід вказати й на такий його недолік, як не просто розрізнення природного і позитивного права, а й часом досить різке їх протиставлення. У своїх крайніх проявах природноправовий підхід розглядає державу як ворога і придушувача індивідуальної свободи. За таких умов протиставлення права (як вічного стандарту справедливості) і закону (як акту державної влади) може спричиняти масові нігілістичні настрої стосовно офіційно встановленого правопорядку. У німецькій юридичній літературі висловлено точку зору, згідно з якою завдання конституції правової держави «полягає у тому, щоб забезпечити свободу її громадян і зв'язаність державної влади правом, а не у тому, щоб санкціонувати громадянські обов'язки і умови здійснення державою її функцій. Ось чому Основний закон проголошує зв'язаність законом і правом як виконавчої влади, так і правосуддя, а не законослухняність громадянина, хоча, безперечно, передбачає її необхідність» [172, с. 8]. На нашу думку, законослухняність громадян є не менш важливою умовою формування правової держави, ніж зв'язаність держави правом. У юридичній літературі вже висловлювалася думка про те, що сучасний стан міжнародно-правових норм демонструє переконливу перевагу прав людини над її обов'язками. Так, угорський професор Й. Віг переконаний, що надмірне акцентування уваги на правах людини при нехтуванні обов'язками призводить до загострення бажання людини реалізувати свої права негайно і у повному обсязі. Таким чином, відсутність належного усвідомлення обов'язку знаходиться у прямому зв'язку з порушенням норми. У зв'язку з цим автор наполягає на необхідності прийняття Міжнародної декларації основних обов'язків людини [173, с. 46–47]. Фактично у даному питанні угорський автор стоїть на позиціях солідаризму, який акцентує увагу на необхідності усвідомлення об'єктивного зв'язку між людьми. Доктрина солідарності бачить основу права не

у суб'єктивних правах, а у взаємних обов'язках, взаємному визнанні інтересів членів суспільства [174, с. 252].

Соціологічна концепція праворозуміння (соціоцентристський підхід) розглядає право як явище, яке виростає з фактичних суспільних відносин. Право пов'язане з реальним життям суспільства, його потребами, тобто воно має соціально обумовлений характер [175, с. 561]. Закріпленому у статтях і параграфах закону «книжному праву» представники соціологічної юриспруденції протиставляють «живе право», яке складається у реальному житті. Відтак, право – це тільки те, що знайшло своє втілення у реальних правовідносинах (С. А. Муромцев), у соціальній дії (Т. Парсонс, Ж. Карбоньє), або виявлене як засіб соціального контролю (Р. Паунд) [176, с. 27]. Австрійський юрист Є. Ерліх зазначає, що вихідні начала права, його розвитку й сутності слід шукати у суспільстві, яке являє собою сукупність об'єднань сімей, общин, торговельних об'єднань тощо [177, с. 287]. За словами О. Голмса, засновника школи американського правового реалізму, життя права – не логіка, а досвід, тому визначальна роль у визначенні змісту права належить суддям [178, с. 25].

Отже, кожна з перелічених концепцій розглядає право під власним кутом зору, виділяючи у ньому ті чи інші базові елементи, які, за думкою прихильників цих концепцій, складають основну мету й цінність права. Таким чином, нормативізм перш за все цінує в праві примусову силу, яка забезпечує порядок, представники природного права – справедливість, що стоїть на сторожі інтересів особи, соціологічна концепція – ефективність, здатність адекватно відображати тенденції розвитку суспільства [179, с. 20]. Але право є явищем багатоаспектним, яке може належним чином виконувати своє призначення лише тоді, коли в ньому присутні і справедливість, і сила, і ефективність. Тому, досліджуючи питання охорони права, правоохоронної діяльності, необхідно, на нашу думку, стояти на позиціях комплексного, інтегративного (інтегрального) підходу до праворозуміння. Інтегральний підхід виникає на основі діалогу всіх шкіл і течій сучасного правознавства і полягає не у механічному поєднанні суперечливих позицій, а у синтезуванні теоретично значущих моментів, опрацьованих

конкуруючими науковими теоріями, виходом на новий рівень їх узагальнення [180, с. 226–227].

Особливо важливо в контексті нашого дослідження акцентувати увагу на неприпустимості протиставлення права і закону, закону і справедливості, інтересів громадянина, суспільства і держави під час реалізації правоохоронної функції. У зв'язку з цим заслуговують на увагу погляди Б. М. Чичеріна. Аналізуючи ситуацію, яка склалася в середині ХІХ ст. в Росії, Б. М. Чичерін бачить небезпеку як «лівого», так і «правого» радикалізму у їх повному розриві з владою. Він переконаний, що порядок і свобода повинні йти пліч-о-пліч. Без елементів, що надають життю незмінність, стабільність, впорядкованість, руйнується саме суспільство. Ця думка пронизує його статтю «Що таке охоронні начала?». За Б. М. Чичеріним, охоронні начала – це ті начала у суспільному житті, які реально створюють й забезпечують життєві інтереси людей. Саме вони утворюють наріжний камінь будь-якого соціального устрою [181, с. 149, 154–155]. Автор послідовно стояв на позиціях «охоронного лібералізму», сутність якого він бачив у «примиренні начала свободи з началом влади й закону» [181, с. 199–200]. У концепції Б. М. Чичеріна «державна виявлялася вищим етапом розвитку суспільства, оскільки всі духовні начала людини - розум, воля, почуття - знаходили свій вияв у державному житті. Найважливішими цілями держави були усунення зла у суспільстві, встановлення безпеки громадян і забезпечення необхідних умов для набуття людьми благ власними силами. Державна влада виступала посередником між законом і свободою, і її кінцевою метою був розвиток громадських елементів, узгодження їх дій і гарантія зовнішньої єдності суспільства» [182, с. 83].

Слід погодитися також з думкою сучасних науковців О. В. Малько та В. В. Субочева: «право – це універсальний «компромісний засіб», що дозволяє не тільки взяти під державний захист розумні інтереси і доцільні способи їх задоволення, а й знайти такий компроміс між особистими та суспільними інтересами, який не тільки підтвердить необхідність державно-владного впливу

на суспільні відносини, а й доведе його атрибутивність ефективному поєднанню особистого та суспільного в державі» [140, с. 27].

Наступним важливим моментом, котрий потребує дослідження під час розкриття природи охорони права та правоохоронної функції держави, є усвідомлення значення терміна «охорона». Для належного опанування даною категорією слід дослідити її співвідношення з поняттям «захист».

Етимологічне дослідження наведених понять демонструє їх схожість, наближеність, майже збіг їхнього смислу. Так, «Українсько-російський словник складної лексики» прямо говорить про те, що «охорона – це захист» [183, с. 370], а «Новий тлумачний словник української мови» наголошує на тому, що «захистити – ...охоронятися від посягань, від ворожих дій, від небезпеки» [184, с. 110]. Разом із тим, слід констатувати, що юридична наука пішла шляхом розмежування даних категорій. Так, 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 порушення [185, с. 117]. Цю позицію підтримують також О. Ф. Скакун [180, с. 74], В. М. Стойка [186, с. 6], В. Г. Клочков [187, с. 56].

Разом із тим, спостерігається й інша тенденція: ототожнювати дані поняття. Так, Н. В. Вітрук вважає, що обидва поняття (як «охорона», так і «захист») утворюють єдине ціле, яке слід називати «охороною (захистом)» прав і обов'язків, а вказані терміни є повними синонімами [188, с. 532–536]. Аналогічну точку зору висловлює і Л. Д. Воєводін [189, с. 254].

Є ще й третя група науковців, котрі хоча не ототожнюють вказані поняття, але визначають їх не у загальновизнаний спосіб. Так, Л. В. Тихомирова та М. Ю. Тихомиров термін «захист» трактують як комплексну систему заходів, що використовується для забезпечення вільної та належної реалізації прав [190, с. 169]. В. Ф. Цвях зауважує, що захист, який зводиться лише до корегування



неправильно вжитих заходів, що призвели до утиску прав та інтересів, має відновлюваний і тому запізнілий характер. Вчений 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, коли було вчинено дії, що утискають права та інтереси людей, а до їх вчинення. З огляду на це більш правильно захист визначати як «дії, спрямовані на припинення або недопущення порушень прав та інтересів людей» [191, с. 184–185]. 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, захист та їх відновлення» [192, с. 40]. Таким чином, вказані автори фактично змішують поняття «охорона» і «захист», визнаючи попереджувальні заходи частиною захисної діяльності.

На нашу думку, необхідно все ж таки 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 і створює належні умови для його реалізації. На захист, навпаки, покладено регулятивно-динамічну функцію для протидії незаконним порушенням і обмеженням прав і свобод. Саме на стадії захисту порушення має бути ліквідовано, а право – відновлено. Таким чином, охорона є явищем субстанціальним, інституціональним, а захист – феноменом функціональним, інструментальним [193, с. 69–70].

Отже, поняття «охорона» і «захист» є самостійними категоріями, які, разом з тим, перебувають у тісному зв'язку між собою. Захист розглядається як «другий етап після охорони» [187, с. 56] або як «найбільш дієва охорона, другий її ступінь» [180, с. 74]. У цілому погоджуючись з такою трактовкою, разом з тим вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що захист у цьому випадку пов'язується із силовими заходами, оскільки відновити порушене право можна

лише за допомогою примусу. Але тут виникає проблема, на яку звертає увагу К. Б. Левченко: якщо захист прав людини пов'язувати із застосуванням примусових заходів, то поняття «захист» навряд чи може використовуватися для характеристики діяльності правозахисних (неурядових) організацій, оскільки використання примусу є прерогативою виключно держави і державних правоохоронних органів. Недержавні, неурядові організації такими повноваженнями не наділяються. Навпаки, однією з особливостей їх діяльності є незастосування примусу, здійснення захисту прав шляхом проведення інформаційних, превентивних заходів, моніторингу ситуації на національному та міжнародному рівнях, контроль за виконанням законодавства і зобов'язань держав у галузі прав людини, правова та інша допомога тим особам, чий людські права були порушені [194, с. 23].

Дещо інший погляд на проблему демонструє А. С. Нікітін. На його думку, суд або інший юрисдикційний орган, відповідні посадові особи мають можливість як охороняти, так і захищати суб'єктів права. Всі інші суб'єкти, включаючи адвокатів та інших осіб, не наділених законом юрисдикційними повноваженнями, не в праві займатися охороною. Вони можуть здійснювати лише правовий захист або «самозахист» [195, с. 23].

На нашу думку, розрізняючи терміни «правоохоронний» та «правозахисний», необхідно перш за все акцентувати увагу не на методах діяльності, а на її об'єкті. В 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 [194, с. 25]. Таким чином, правоохоронні органи і правозахисні організації в першу чергу відрізняються своїм об'єктом: в першому випадку це – закон, а в другому – права людини.

Разом із 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 дані напрямки мають бути невід'ємними сторонами однієї «медалі»: забезпечення правової законності та правового порядку, гарантування реальності закріплених у законодавстві прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Наведений вище теоретичний аналіз понять «охорона» та «захист» здається нам важливим ще й з огляду на те, що в українському законодавстві відсутнє належне їх визначення та розмежування. Так, аналіз Конституції України, яка має найвищу силу в системі нормативно-правових актів і закладає підвалини правового регулювання суспільних відносин, демонструє наступне.

Термін «охорона» використовується у Конституції стосовно земельних ресурсів (ст. 14), здоров'я (ст. 49), сім'ї, дитинства, материнства і батьківства (ст. 51) та культурної спадщини (ст. 54). Крім того, у ст. 105 Конституції України міститься положення про те, що «звання Президента України охороняється законом». Разом із тим, у Конституції мова йде про «захист» конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 8), російської мови та інших мов національних меншин України (ст. 10), суверенітету і територіальної цілісності (ст. 17), громадян, які перебувають за межами України (ст. 25), життя людини (ст. 27), права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації (ст. 32), конкуренції у підприємницькій діяльності та прав споживачів (ст. 42), від незаконного звільнення (ст. 43), соціальний захист (ст. 46). Крім того, про можливість громадян самостійно захищати свої права і свободи згадується у ст. 29, 44 та 55 Конституції України. З урахуванням вищенаведеного аналізу співвідношення понять «охорона» і «захист» можна зробити висновок, що більшість своїх зусиль українська держава спрямовує на подолання вже існуючих відхилень у реалізації відповідних прав і свобод, а не на попередження подібних відхилень.

Якщо говорити про правоохоронну функцію держави, то також слід констатувати, що чинна українська Конституція приділяє недостатньо уваги цьому питанню. Правоохоронні органи згадуються лише раз, – в аспекті забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону (ст. 17). Пункт 17

ст. 92 Конституції вказує, що виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку. Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (п. 7 ст. 116 Конституції України). У п. 2 ст. 119 Конституції мова йде про те, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян. Нарешті, згідно з п. 7 ст. 138 Конституції, до відання Автономної Республіки Крим належить участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки [196, с. 141]. Цим, фактично, вичерпується увага Основного закону до правоохоронної діяльності.

Необхідно констатувати також наявність безпосереднього зв'язку між поняттями «охорона права» та «громадська безпека». Сучасна наука підкреслює, що проблема безпеки на початку XXI ст. набула універсального змісту. Виникнення різноманітних загроз спричинило розширення використання даного поняття на значну кількість суспільних відносин: економічних, правових, культурних, екологічних, інформаційних тощо. З'явилися такі специфічні види безпеки, як енергетична, демографічна, епідеміологічна [151, с. 46].

В юридичній науці висловлено думку про доцільність впровадження категорії «юридична безпека» [197]. Разом із тим, для західноєвропейської традиції права характерною є нормативна невизначеність понять «громадський порядок» і «громадська безпека». Основну роль у їх конкретизації, насиченні конкретним змістом виконує правова доктрина та офіційне тлумачення. Наприклад, у ст. 97 Муніципального кодексу Франції вказано, що до поліцейських повноважень відносяться безпека, спокій і санітарія без конкретного розкриття вказаних понять. Відомий французький вчений Ж. Ведель так розкриває їх зміст у своїй роботі: «Безпека – діяльність, спрямована на попередження небезпеки, що загрожує колективу або приватним особам, починаючи від запобігання змовам проти безпеки держави і закінчуючи запобіганням нещасним випадкам. Спокій, або

добрий порядок, служить попередженню деяких ускладнюючих обставин, які перевершують звичайні незручності життя в суспільстві, наприклад, надмірний шум, труднощі пересування і т. п. Нарешті, санітарія – це гігієна та громадська охорона здоров'я в найширшому сенсі слова» [198, с. 466–467].

Інший приклад: у ФРН Закон «Про поліцію» вказує: «Основним завданням поліцейських сил є запобігання загрозам суспільної безпеки. У рамках його здійснення поліція зобов'язана попереджати вчинення злочинів і забезпечувати кримінальне переслідування злочинців, а також здійснювати необхідні заходи щодо підготовки дій у небезпечних ситуаціях». Знову ж таки, нормативне визначення поняття громадської безпеки у німецькому законодавстві відсутнє. Але баварський Конституційний суд визначив її як «цілісність здоров'я, честі, свободи та майна громадян, а також недоторканність правого порядку й основних установ держави» [199, с. 167–168].

Таким чином, спостерігається певна позитивна динаміка у розумінні безпеки у сфері державно-правових відносин. Раніше пріоритетною вважалася функція забезпечення державної безпеки, що робило органи політичного розшуку основною ланкою всієї поліцейської системи. Показовою в цьому сенсі є ст. 1 Закону від 26 квітня 1933 р. про організацію гестапо у гітлерівській Німеччині: «Гестапо відводиться завдання виявлення будь-яких намірів, що загрожують Державі, боротьба з ними, об'єднання та вивчення результатів розслідувань, інформування уряду, ознайомлення керівництва з важливими для нього даними, надання йому відомостей про заворушення в суспільстві» [200, с. 39]. На відміну від цього, сьогодні громадська безпека розглядається комплексно, з урахуванням індивідуальних і колективних інтересів. Так, В. В. Лазарев характеризує громадську безпеку як «стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від злочинів, інших протиправних дій і наслідків надзвичайних ситуацій...» [201, с. 433].

Держава, як всеосяжна організація громадянського суспільства, посідає центральне місце у механізмі забезпечення індивідуальної, групової та загальносоціальної безпеки. Забезпечення особистої безпеки й відчуття, що життя

й порядок захищені діями державних органів управління, – одна з основних вимог, яке суспільство висуває до держави [202, с. 8]. Таким чином, державному обов'язку захисту відповідає легітимна потреба у безпеці населення [202, с. 156–157]. За свідченням західних дослідників, «ніяка інша функція уряду не важить більше, аніж захист життя і майна громадян. Дійсно, зв'язок між особистою безпекою і урядом очевидний: якщо людям не забезпечено хоча б мінімальний рівень захисту, можна вважати, що уряду не існує» [203, с. 30].

На думку Т. Парсонса, головною функцією держави, яка інтегрує всю її діяльність, є взяття на себе відповідальності за підтримку в державі й суспільстві нормативного порядку [204, с. 119]. Забезпечення нормативного порядку, на нашу думку, є завданням багатограним, яке охоплює усі форми правової діяльності держави: нормотворчу, установчу, правозастосовну (яка поділяється на оперативно-виконавчу та правоохоронну), контрольну. Кожна з них спрямована на утвердження стабільності, належної врегульованості суспільних відносин як у статичному (нормативне та інституційне закріплення порядку), так і у динамічному аспектах (реальне впровадження передбаченого нормами права порядку), що є запорукою легітимності державної влади.

Будь-яка держава, як з демократичною, так і з авторитарною формою правління, вживає певних заходів щодо забезпечення безпеки та правосуддя, у тому числі створює органи охорони правопорядку, і несе відповідальність за дотримання порядку у суспільстві. Крім того, забезпечення порядку – юридична вимога, що покладається на державу. Відповідно до норм міжнародного права, держави несуть кінцеву відповідальність за підтримання і забезпечення миру і безпеки на своїх територіях, з тим щоб громадяни могли безперешкодно користуватися всіма правами людини [157, с. 60].

Забезпечення державою громадського порядку складається з низки пов'язаних між собою завдань. Наприклад, М. Рісман виділяє сім окремих цільових програм реалізації правоохоронної функції: 1) попередження окремих порушень громадського порядку, які можуть статися; 2) припинення поточних порушень громадського порядку; 3) стримування в цілому потенційних порушень

громадського порядку в майбутньому; 4) відновлення громадського порядку після його порушення; 5) коригування поведінки, яке породжує порушення громадського порядку; 6) реабілітація потерпілих від порушень громадського порядку; 7) відновлення у більш широкому соціальному сенсі з метою усунення умов, які можуть викликати порушення громадського порядку [205, с. 175–176].

Втім, правоохоронна функція є комплексним напрямком діяльності держави, який не обмежується охороною громадського порядку. Так, І. А. Горшеньова виділяє у її структурі наступні підфункції: охорону конституційного (державного) ладу; охорону прав і свобод людини; охорону власності; охорону громадського порядку; охорону природних ресурсів і навколишнього природного середовища; боротьба зі злочинністю [206, с. 95]. П. В. Онопенко класифікує правоохоронні функції держави на внутрішні та зовнішні. До перших від відносить функцію охорони прав і свобод особи та функцію забезпечення правопорядку (яка, у свою чергу, диференціюється на функцію боротьби з корупцією, функцію боротьби з організованою злочинністю, функцію боротьби з тероризмом); до других – участь України в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені; участь України у підтриманні міжнародного правопорядку [207, с. 3].

Формулюючи власну позицію стосовно природи правоохоронної функції держави, вважаємо за необхідне звернути увагу на функції самого права, яке держава покликана охороняти. Ми переконані, що якщо державна правоохоронна діяльність відбуватиметься у дисонансі з функціональним призначенням права, то гарантування правової законності та правового порядку у державі буде вельми проблематичним. Вище ми вже розглянули підходи до розуміння права. Що стосується функцій права, то в цьому сенсі заслуговують на увагу підходи російської дослідниці О. В. Орлової та німецького професора Р. Циппеліуса.

Так, О. В. Орлова виділяє: пізнавально-виховну функцію права, суть якої полягає у тому, що право готує кожне нове покоління до сприйняття правових цінностей, використовуючи для цього весь накопичений соціальний досвід; регулятивно-стабілізуючу функцію, що пом'якшує протиріччя, соціальні зіткнення, усуває свавілля та інші прояви соціальної напруги; інтегративно-комунікаційну

функцію, що об'єднує людей, розділених за соціально-політичною, ідеологічною, національною та релігійною ознаками, і спрямована на забезпечення, з одного боку, рівності можливостей за відсутності фактичної рівності між людьми, а з іншого – соціалізації особи; контроль-імперативну функцію, спрямовану на підтримку доцільної та необхідної поведінки індивідів і функціонування інститутів громадянського суспільства шляхом здійснення зовнішнього (заохочення, обмеження, примус) та внутрішнього контролю (рольові відчуття, адаптація, соціалізація) [208, с. 108–109].

На думку Р. Циппеліуса, праву притаманні наступні функції: 1) забезпечення миру, зняття вибухової сили конфлікту, регулювання монополії держави на примус та обов'язку держави захищати громадян, надаючи їм можливість у передбачених випадках вирішувати конфлікти на основі права, причому особливого значення тут набуває розвиток процесуального права, попередження конфліктів і порушень права; 2) забезпечення свободи шляхом захисту від необґрунтованого втручання держави та інших осіб; 3) надання засобів проведення активної соціальної, господарської та культурної політики для забезпечення соціального вирівнювання та соціальної безпеки [209, с. 53].

Отже, правоохоронна функція держави має бути спрямована не лише на формальний захист закону і правопорядку, але й на забезпечення соціальної злагоди, профілактику соціальних конфліктів та гарантування соціальної безпеки у широкому сенсі цього поняття. Як ілюстрацію можна навести структуру Федерального міністерства внутрішніх справ ФРН, у якому є наступні відділення: внутрішньополітичної стратегії німецької єдності, політичної освіти, публічної служби, організації управління, діяльності комун, статистики, конституції, державного права і управління, у справах іммігрантів та іноземців, у справах поліції, внутрішньої безпеки, німецьких меншин, культури, спорту та інформації, штаб цивільної оборони. Під контролем міністерства знаходяться також державні німецькі бібліотеки, ряд музеїв, фонди Аденауера і Брандта, що являють собою специфічні науково-політичні центри, і багато іншого [109, с. 18–19]. Це суттєво



відрізняється від звичної нам ситуації, коли МВС більше опікується питаннями боротьби з правопорушеннями у різних сферах суспільного життя.

Враховуючи багатогранність правохоронної діяльності, необхідно підкреслити важливість її належного ресурсного забезпечення. Поняття ресурсів є також широким і багатоаспектним. Так, М. Роджерс, розуміючи під ресурсами атрибути, обставини або блага, володіння якими збільшує можливість впливу його володаря на інших суб'єктів, поділяє їх на інфраресурси та інструментальні ресурси. Під другими він розуміє безпосередні засоби здійснення впливу, а під першими ніби попередні умови, без яких інструментальні ресурси залишаються не задіяними, тобто атрибути, обставини і блага, які повинні бути в наявності до того і для того, щоб інструментальні ресурси були приведені в дію. Поняття інфраструктура, на його думку, дозволяє зрозуміти, чому за різних обставин суб'єкти владарювання мобілізують або не мобілізують свої інструментальні ресурси [210, с. 74–75].

За основу формування системи ресурсів в правоохоронній сфері ми візьмемо підхід В. П. Сальникова, С. В. Степашина та А. Г. Хабібুলіна, які підкреслюють, що для того, щоб держава виявилася здатною виконувати свою роль у політичній системі суспільства, необхідний певний набір умов і факторів. До числа основних, найбільш суттєвих для цього об'єктивних умов слід віднести наступні: правові – наявність нормативно-правової системи, що є легітимізуючою основою для тих чи інших акцій держави по впливу на всю сукупність суспільних процесів; соціальні – соціальна опора в особі або населення в цілому, або певних класів, верств, страт, а також можливість підвищення або зниження державою соціального статусу (рангу) індивідів або груп, їх місця в соціальній структурі суспільства, у свого роду «табелі про ранги»; економічні – матеріальні цінності, необхідні для забезпечення регулятивного впливу держави – державна скарбниця, державний сектор економіки, родючі землі, корисні копалини і т.д.; силові – апарат примусу в особі спеціальних інститутів та органів, професійно підготовлених для цього людей, а також зброї чи інших засобів; ідеологічні – наявність певних ідеологем, що дозволяють державі обґрунтовувати своє місце в політичній системі і домагатися належної міри консолідованості суспільства;

інформаційні – інформація, обсяг і якість якої дозволяють здійснювати компетентне керівництво суспільними процесами [211, с. 73].

Вважаємо, що правоохоронна функція держави може бути належним чином реалізована за умов її забезпечення наступними ресурсами:

1) правові ресурси – наявність збалансованого законодавства, яке в повному обсязі регламентує зміст і напрямки правоохоронної діяльності, дає чіткі уявлення про її суб'єктів, принципи їх взаємодії між собою та з інститутами громадянського суспільства;

2) соціальні ресурси – які охоплюють, з одного боку, спеціально підготовлений персонал, який має необхідні знання і навички для здійснення владних повноважень у сфері охорони права та належним чином усвідомлює свою роль; а з іншого – широку підтримку з боку громадян та їх добровільних об'єднань, які сприяють створенню у суспільстві атмосфери неприпустимості порушень громадського порядку;

3) економічні ресурси – наявність належного фінансування правоохоронної діяльності, яке дозволить реально відповідати на сучасні виклики соціальної безпеки, оперативно реагувати на численні соціальні конфлікти (міжособистісні, міжетнічні, міжконфесійні, політичні тощо), протистояти можливостям злочинних угруповань;

4) силові ресурси – оснащення правоохоронних органів необхідними спеціальними засобами і зброєю для відновлення порушеного громадського порядку, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання необхідної допомоги постраждалим громадянам;

5) ідеологічні ресурси – наявність комплексної програми реалізації правоохоронної функції держави, побудованої на глибокому науковому підґрунті, усвідомленні ролі й місця органів внутрішніх справ у сучасному правовому порядку, їх підпорядкуванню ідеї служіння громадянському суспільству;

б) інформаційні ресурси – розгалужена система каналів отримання інформації знизу вгору (про чинники, які потенційно можуть служити каталізатором конфліктів і правопорушень, про підготовку масових заворушень і

злочинів тощо); згори вниз (про стан законності й правопорядку, про результати проведених правоохоронних заходів, про перспективні плани діяльності органів внутрішніх справ); та по горизонталі (між службами і підрозділами правоохоронної системи); аналітичне опрацювання отриманої інформації з метою попередження негативних наслідків, розробки превентивних заходів і прогнозування подальшого розвитку ситуації у правоохоронній сфері.

Враховуючи вищенаведений аналіз понять «право» та «охорона», а також висновки, яких ми дійшли у процесі аналізу поняття «охорона права», можна сформулювати наступне визначення правоохоронної функції держави:

**Правоохоронна функція держави** – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрям 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 й правопорядку.

Підбиваючи підсумки данного підрозділу, вважаємо за необхідне підкреслити важливість гуманізації правоохоронної діяльності держави за сучасних умов, її спрямованість на забезпечення балансу загальносоціальних та індивідуальних інтересів, впровадження європейських та світових стандартів забезпечення порядку і безпеки у суспільстві. Реалізація державою правоохоронної функції повинна призводити не до протистояння влади та громадян, їх розколу по лінії застосування примусу, а навпаки, вона має сприяти консолідації всіх суб'єктів та інститутів громадянського суспільства на основі усвідомлення спільних інтересів у досліджуваній сфері. Для цього нами було зроблено поглиблене розкриття категорії «охорона права», проведено ретельний аналіз її складових компонентів, показано їх зв'язок із суміжними поняттями. Насамкінець хотілося б наголосити на важливості усвідомлення працівниками органів внутрішніх справ України не лише зміни форм і методів своєї роботи, але й трансформації філософії правоохоронної діяльності, її адаптації до сучасних викликів та інших реалій сьогодення.

### **2.3. Міжнародний досвід здійснення соціального обслуговування населення поліцейськими структурами**

Реформування системи органів внутрішніх справ України, удосконалення її організаційних основ і принципів функціонування здійснюється не у закритому режимі. Воно відбувається в руслі глобальних цивілізаційних процесів, що призводять не лише до зовнішніх змін у механізмах здійснення правоохоронної діяльності, але й залишають суттєвий відбиток на світоглядних основах існування соціуму, трансформують уявлення про публічно-політичну владу, її природу та межі реалізації, співвідношення державної влади і влади громадянського суспільства. Наша країна знаходиться на такому етапі розвитку, який вже пройдено багатьма державами. Тому, безумовно, слід вважати корисним аналіз і узагальнення досвіду, що вже накопичений правоохоронними системами різних країн світу.

Теорією й практикою демократичних держав вироблений комплекс заходів, спрямованих на забезпечення загальносоціального характеру поліцейської діяльності (орієнтування поліції на захист фундаментальних принципів демократії, позбавлення її організаційно-правових можливостей діяти незалежно від інших державних і суспільних структур, деєтатизація і децентралізація поліцейської діяльності тощо). Ці заходи є по суті універсальними, але ступінь і форми реалізації більшості з них у різних країнах неоднакові, що обумовлено низкою різноманітних факторів. Безсумнівне значення у зв'язку з цим має порівняльно-правове вивчення закордонного досвіду в галузі теорії, правової регламентації, організації та функціонування поліції – одного з найважливіших елементів і діючих правоохоронних механізмів розвинених країн світу. Але для досягнення успіху подібне дослідження має ґрунтуватися на належних методологічних засадах.

У цілому, до завдань порівняльного правознавства у правоохоронній сфері слід віднести: встановлення спільних та особливих рис, притаманних діяльності поліцейських структур світу; виявлення світоглядних, політичних та економічних умов, які впливають на формування стратегії й тактики правоохоронної діяльності в різних регіонах планети; усвідомлення позитивних і негативних сторін

функціонування органів поліції в окремих країнах; прогнозування можливих наслідків перенесення конкретної моделі організації поліції або її окремих компонентів в умови іншої держави.

Вирішенню вказаних завдань сприятиме використання низки загальнонаукових і спеціальних методів і підходів. Зокрема, системний підхід передбачає дослідження як окремих інваріантних сторін поліцейської діяльності, так і цілісного охоплення правоохоронних систем різних країн або регіонів у їх єдності та внутрішніх зв'язках. Використання даного підходу є дуже важливим з огляду на те, що за сучасних умов для діяльності закордонних поліцейських систем характерною є тенденція активізації взаємодії з метою підвищення ефективності боротьби з транснаціональною злочинністю. Однак показово, що найбільш інтенсивно й результативно розвиваються контакти між поліцейськими органами лише тих країн, які мають міцні традиції політичної довіри, близькі економічні й соціальні умови, подібні правові установки й принципи функціонування правоохоронних систем.

Тому під час порівняльного дослідження поліцейських систем світу доцільно також використовувати цивілізаційний підхід. Як відомо, термін "цивілізація" увели в науковий обіг французькі просвітителі. Варіантів визначення даного поняття безліч, але концепція цивілізації має на увазі три риси, три антропологічні аксіоми ХІХ ст. : психологічну спільність людей; глибоку спільність історичних доль; довгострокову культурну спільність. Предметом цивілізаційного підходу, на думку Є. Позднякова, є не одна окрема сторона людського буття, а сукупність усіх форм життєдіяльності в їх історичному розвитку і наступності [212, с. 49–50]. Отже, дослідження функціонування поліції буде неповним, якщо не усвідомити особливостей цивілізаційного розвитку соціуму, в рамках якого вона функціонує.

Разом із тим, у процесі дослідження ми намагатимемося пам'ятати про філософські категорії загального, особливого та одиничного, які покладено в основу побудови соціальних систем. Приєднуємося до думки С. В. Лихачова та Г. А. Данильченко, які наголошують на тому, що в процесі вивчення і впровадження досвіду зарубіжних країн необхідно обов'язково враховувати особливості,

притаманні нашій державі. Загалом у структурно-функціональних моделях як виконавчої влади, так і поліцейських (міліцейських) систем демократичних країн загальне переважає над особливим. На рівні загального більшість елементів системи збігаються. Але саме на рівні особливого та одиничного найчастіше трапляються відмінності й суперечності. Суттєве значення при цьому мають історичні традиції, національні особливості, економічний розвиток суспільства та його соціальна структура [213, с. 108–109].

Якщо говорити про загальні тенденції розвитку поліції за сучасних умов, то слід говорити не просто про вдосконалення її функцій і намагання пристосуватися до нових викликів часу. Мова йде про докорінну зміну філософської парадигми поліціювання, про трансформацію соціальної місії правоохоронних органів. Сучасна концепція функціонування поліції базується на тому, що призначенням демократичної правової держави є забезпечення високого рівня безпеки своїм громадянам, додержання прав і свобод людини і тим самим гарантування стійкого і стабільного розвитку громадянського суспільства [214, с. 35]. Сутність сучасної демократичної політичної системи полягає у взаємній згоді громадян, консенсусі, що знаходить свій вираз у конституюванні, визнанні й підтримці державної влади.

Аналіз нормативної бази й практичної діяльності поліції за кордоном демонструє той факт, що у демократичній державі репресивні й каральні функції поступаються завданням забезпечення законності та правопорядку, профілактики і контролю над злочинністю, надання широкого спектра соціальних послуг громадянам. Сама діяльність поліції розглядається як одна із соціальних послуг, оплачених населенням. Подібна концепція базується на наступній формулі: влада поліції делегується за законом від населення і для населення. Поліцейська діяльність будується на демократичних засадах відповідно до потреб суспільства, при цьому на громадянах лежить частина відповідальності за криміногенну ситуацію в країні [215, с. 25].

Отже, такий підхід створює необхідні умови для розвитку партнерських відносин між громадянами, їх добровільними об'єднаннями та поліцейськими підрозділами, відбувається так звана «соціалізація поліції». З одного боку,

підвищується роль поліції в суспільстві завдяки укріпленню її контактів з населенням, виконанню нею поліцейських і «неполіцейських» функцій [34, с. 69], а з іншого – сутність правоохоронної діяльності розширюється завдяки підтримці громадськості, правопорядок забезпечується внаслідок поєднання зусиль так званої «великої п'ятірки»: поліції, суспільства, соціальних організацій, політичних лідерів і засобів масової інформації [216, с. 21]. Головні напрямки підвищення ефективності поліцейської діяльності західні дослідники вбачають в укріпленні контактів з населенням, у соціалізації поліції та її перетворенні в «орган з надання масових послуг» [217, с. 32–35].

Слід зазначити, що зміна концепції поліцейської діяльності відбувалася болісно, під впливом соціально-політичних процесів кризового характеру, що відбувалися як в окремих країнах, так і у світі в цілому. Як зазначає І. А. Горшеньова, існують ситуації, в яких дії самої поліції, призначеної для захисту суспільства, можуть відігравати для населення роль фактора незахищеності, породжувати страх і побоювання. В цьому, на думку автора, полягає один з парадоксальних аспектів поліцейської діяльності [206, с. 103–104].

Якщо звернутися до історії розвитку поліції Франції, то саме на цю обставину зверталася увага у прийнятому ще в 1791 р. кримінальному законодавстві, де було сказано, що «громадянин не повинен шкодувати про дії інституту влади, утвореного на його користь, і щоб перестороги, прийняті в ім'я його блага, не були б більш нестерпними, ніж злодіяння, від яких вони мають його вберегти» [218, с. 69]. На жаль, саме так і відбувалося в умовах недемократичних режимів, коли поліція була для громадянського суспільства скоріше джерелом небезпеки, ніж захисту.

Основи нової ідеології поліціювання заклали ще так звані «батьки-засновники» сучасної поліцейської організації Роберт Піл (Великобританія) та Август Воллмер (США). На думку Р. Піла, поліція повинна бути стабільною, ефективною, добре інформованою, підконтрольною уряду і доступною для населення організацією, яка діє у спокійній, впевненій манері. Поліцейські усім своїм зовнішнім виглядом і професіоналізмом мають забезпечувати встановлення доброзичливих відносин з громадськістю [34, с. 21–22]. Дещо пізніше шеф поліції

м. Берклі, штат Каліфорнія, А. Воллмер набув популярності завдяки активній діяльності з підвищення ефективності роботи поліції. Зокрема, він наполягав на тому, що для завоювання поваги з боку суспільства поліція має протиставити злочинцям більш досконалі технічні пристрої, транспортні засоби й кращі умови [219, с. 5]. У той же час він був переконаний, що однієї технічної оснащеності для ефективної роботи поліції недостатньо. Для виконання численних і не завжди пов'язаних із боротьбою зі злочинністю функцій поліцейському конче необхідні також такі якості, як тактовність, симпатія до людей, знання основ психології та психіатрії, вміння контролювати натовп [220, с. 222]. У розвиток вказаних ідей Р. Шихан та Дж. Корднер наголошують, що для належного виконання своїх функцій поліцейські мусять мати обсяг знань, порівняний з тим, який мають лікарі, адвокати, шлюбні консультанти, викладачі й бізнесмени [221, с. 437].

Кардинальні зміни в концептуальному наповненні діяльності поліції відбулися протягом 70–80-х рр. ХХ ст., коли Європою прокотилася хвиля студентських заворушень і шахтарських страйків. Масові незадоволення роботою підрозділів поліції спричинили пошук нових ефективних заходів, які б покращили імідж правоохоронних органів і змінили місце й роль поліції в суспільстві. Основною метою цих заходів було позиціонування поліції як організації обслуговування, а не як силового відомства [222, с. 86]. Розпочався процес соціалізації поліції, який призвів до якісних внутрішніх змін у її діяльності та перетворив її на суспільно значущий інститут, основним призначенням якого є консолідація громадських зусиль на вирішення низки гострих соціальних проблем. Нова філософія поліцейської діяльності була відображена вже у Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, затвердженому резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. № 34/169. У документі відстоюється ідея служіння поліцейських професіоналів та професійної поліцейської організації общині, цивільному населенню. У ст. 1 Кодексу міститься наступне положення: «Посадові особи з підтримання правопорядку постійно виконують свої обов'язки, послугуючи громаді й захищаючи всіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, що



вимагається їхньою професією» [223, с. 478]. Цього ж року було прийнято Резолюцію 690 Парламентської Асамблеї Ради Європи, якою затверджувалися «Основні принципи етики поліцейської служби» [224, с. 485–489]. Отже, слід погодитися з В. П. Ворушило, який звертає увагу на те, що «зарубіжні поліцейські формування мають міцну і чітко сформульовану етико-особистісну основу свого існування», і законність їх функціонування визначається не просто формальною відповідністю букві закону, а ґрунтується на особистій відданості духу закону та громадянському обов'язку [225, с. 153].

Слід підкреслити спрямованість поліції на прозорі стосунки з громадянським суспільством, перетворення її із закритої організації на інститут, підзвітний суспільству. Заслуга західної юридичної теорії й практики полягає у розробці категорії підзвітності (accountability), яка об'єднує такі поняття, як відповідальність, зобов'язання та прозорість. За словами Девіда Бейлі, «діяльність поліції, орієнтована на права людини, вимагає, щоб поліція, як на рівні співробітників, так і на рівні відомства, визнавала значення спостереження та інтересу до своєї діяльності з боку сторонніх осіб; не обов'язково, щоб процес контролю подобався поліції, однак вона повинна сприймати його як невід'ємну умову легітимності» [226, с. 4]. Широке ознайомлення громадян не лише зі здобутками, але й із проблемами поліції розглядається західними дослідниками як важлива передумова громадської довіри. «Замовчування про труднощі поліції неминуче призведе до відчуження її від народу і її діяльність втратить тим самим шанси на успіх» – ці слова належать одному з керівників данської поліції А. Андерсону [227, с. 20]. У той же час подібна відкритість не повинна сприйматись як спроба лише створити видимість демократії, що супроводжується розповсюдженням засобами масової інформації «страшилок» про негаразди в роботі поліцейських підрозділів. Діяльність поліції повинна бути спрямована на своєчасне виправлення знайдених помилок і прорахунків у власній системі. Так, американські поліцейські наголошують на тому, що спочатку слід навести лад у себе, а вже потім забезпечити якісне обслуговування населення за межами

поліцейської дільниці. Подібний принцип у країнах англо-американського типу правових систем отримав назву «якість із середини назовні» [228, с. 77].

Природа і зміст подібної діяльності достатньо чітко виражені в так званій доктрині CAPRA, яку покладено в основу функціонування поліції Канади. Основні позиції цієї доктрини виглядають наступних чином:

1) громадяни є клієнтами для поліції; 2) поліція і населення є партнерами, які рівною мірою несуть відповідальність за стан правопорядку; 3) профілактика правопорушень, відновлення справедливості стосовно потерпілого, недопущення подальшого залучення громадянина до злочинної діяльності (повернення людини суспільству) повинні бути покладені в основу діяльності поліції; 4) ефективність функціонування поліції оцінюється населенням; 5) забезпечення мінімального застосування сили під час вирішення конфліктних ситуацій [229, с. 14].

Переходячи із загального рівня дослідження на особливий, слід акцентувати увагу на деяких моделях (концепціях) поліцейської діяльності.

Концепція «сучасної боротьби зі злочинністю» характерна для ФРН та деяких інших країн Європи. Головне місце в діяльності кримінальної поліції посідає не попередження, припинення або розкриття злочинів, а так зване орієнтування у злочинному середовищі. Поліція повинна не вичікувати, коли з'являться повідомлення про вже вчинений злочин, а активно втручатися у кримінальні події, конспіративно проникати у злочинні угруповання, займатися вербуванням і навіть у разі потреби провокувати вчинення злочину. Слід уточнити, що під провокуванням розуміється не підбурювання законослухняного громадянина до злочинної діяльності, а спосіб змусити особу, яка готується до злочину, діяти у не вигідних для неї умовах і тим самим полегшити завдання її затримання і викриття. Характерна для західних правових систем тенденція надання підозрюваній особі можливості вчинити злочин під контролем правоохоронного органу чітко виражена у словах франкфуртського спеціаліста з кримінального права К. Людерсена: «Оберігати осіб, схильних до злочинів, від остаточного падіння – зловживання, що несумісне з повагою до людської гідності й суперечить соціальним завданням держави» [230, с. 125].

Для скандинавської моделі боротьби зі злочинністю характерні наступні особливості: 1) створення при Міністерстві юстиції Національної Ради з питань попередження злочинів, яка здійснює планування і координацію діяльності всіх органів, які займаються проблемами боротьби зі злочинністю; 2) створення системи компенсації шкоди жертвам правопорушень із державних фондів; 3) надання безкоштовної юридичної допомоги жертвам насильницьких і статевих злочинів незалежно від матеріального стану потерпілих [231, с. 54].

Модель «соціальної інженерії», яка є достатньо розповсюдженою серед поліцейських підрозділів світу. Модель спрямована на створення стабільних місцевих общин, у яких поліцейському відводиться роль соціального посередника з навичками вирішення конфліктів і ведення переговорів [232, с. 355]. За словами Дж. Клейніга, поліція є соціальним інститутом, покликаним забезпечувати фундаментальні права людини і охороняти соціальний спокій. Основною метою її діяльності є досягнення згоди в суспільстві. Нова філософія згоди передбачає розуміння працівниками поліції того, що вони повинні намагатися неупереджено і спокійно реагувати на соціальні конфлікти. Автор наголошує на важливості моральної зрілості людей, які прагнуть працювати у поліції. Той, хто обрав кар'єру поліцейського, має усвідомлювати, що він обрав не просто роботу, а взяв на себе морально значуще соціальне завдання, систему стандартів і цінностей служби [233, с. 36–37]. Н. Річардс відстоює аналогічну позицію: «Поліція здатна забезпечити злагоду в демократичному суспільстві до такого ступеня, щоб громадськість і поліція прийшли до важливого результату (підвищення безпеки соціуму) у морально прийнятній манері. Моральна якість цілей і засобів поліції є найбільш важливою для ефективної поліцейської діяльності» [234, с. 70].

На особливу увагу в контексті нашого дослідження заслуговує так звана концепція комунального поліціювання (*community policing*), яка вперше виникла у країнах англо-американської системи права у 70-х рр. ХХ ст., але потім з певними варіаціями знайшла поширення і в державах континентальної Європи. Єдине тлумачення цієї концепції внаслідок розмаїття форм відсутнє, але більшість її прибічників підкреслюють, що функціонування поліції має бути

зорієнтоване на поширення демократизму відповідно до потреб суспільства й на основі партнерських відносин із ним [235, с. 22]. Сама назва концепції щільно пов'язана з розумінням у британській суспільствознавчій традиції категорії «community», яка перебуває в обігу ще з XIV ст. Спочатку цим поняттям позначали спільноту людей, яка мешкала на певній території й мала спільні інтереси, майно тощо. Використовувалось це поняття також і з метою якісної оцінки стосунків у певній соціальній групі. Починаючи з XIX ст., вживання поняття «community» пов'язувалося з вивченням альтернативних варіантів організації мешкання певної спільноти людей.

Сучасне розуміння вказаної категорії інтегрує в собі усі наведені аспекти, акцентуючи увагу на тому, що «community» є насамперед цілісною соціальною системою, всі елементи якої (населення, органи управління, заклади освіти тощо) існують і розвиваються у тісній взаємодії та взаємозалежності [236, с. 68]. Можна сказати, що в певному сенсі поняття «community» є невід'ємною складовою концепції громадянського суспільства як соціальної сфери, якій притаманні механізми саморегуляції [237]. Відповідно до даної концепції, питання безпеки самоврядного соціуму розглядаються як проблема не лише спеціалізованих державних органів, а й кожного громадянина. Ще сер Роберт Піл наголошував на тому, що «поліція складається з представників населення, які одержують жалування за те, щоб повністю присвятити себе обов'язкам, покладеним на кожного громадянина, в інтересах добробуту і виживання суспільства» [157, с. 120].

За словами Т. Беннетта, Community Policing є моделлю поліцейської діяльності, яка повністю відповідає потребам сучасного суспільства і дозволяє змінити поліцейську парадигму з вузької концепції поліцейської охорони на більш широку – поліцейську службу [238]. Замість традиційного завдання – зниження рівня злочинності – сучасна поліція націлена на вирішення широкого кола соціальних проблем [239, с. 17]. Концептуальною основою подібних змін стала впевненість у тому, що злочинність у межах відповідної території може бути знижена за допомогою дослідження характеристик і проблем даного району і подальшого застосування відповідної стратегії та конкретних заходів. Такими

проблемами можуть бути, наприклад, перенаселеність певного району, що сприяє пограбуванням та хуліганським витівкам з боку молоді; наближеність району до автострад, які «притягують» до себе повій тощо. Для того, щоб знизити рівень злочинності, необхідно спрямувати зусилля на вирішення тих проблем, на які вказує громадська думка.

Отже, завдання зниження рівня злочинності у новій інтерпретації являє собою дещо більше, ніж досягнення низьких, порівняно з попереднім періодом, показників крадіжок, пограбувань, вбивств. Воно включає в себе вирішення низки проблем, які, можливо, не мають прямого стосунку до злочинності, але створюють сприятливі умови для її поширення, а також спричиняють зниження відчуття страху і небезпеки у людей, що населяють відповідні географічні райони [240, с. 15]. Так, у документі, виданому поліцією Лондона, який має назву «Проголошення нашої спільної мети і цінностей», сказано: «Наші дії повинні відображати суспільні пріоритети» [241, с. 1].

Таким чином, відбувається процес розширення обсягу «некримінальних» функцій поліції, що перетворює її у специфічний орган з надання різноманітних соціальних послуг. Департаментом поліції США визначено 32 функції поліції, безпосередньо пов'язані з наданням послуг населенню [39, с. 23]. Виконання дій з надання таких послуг займає майже 70 % робочого часу працівників поліції [44, с. 193]. Зокрема, поліція залучається до таких напрямків роботи, як пропагандистсько-виховна робота з населенням; участь у розв'язанні сімейних і побутових конфліктів; надання психологічної допомоги жертвам насильства і громадянам, які опинилися в критичних ситуаціях; порятунок потерпілих від нещасних випадків і надання їм екстреної медичної допомоги; участь в антиалкогольному та антинаркотичному громадських рухах і програмах; надання допомоги дітям з неблагополучних родин; організація допомоги і сприяння різним громадським формуванням з боротьби з правопорушеннями тощо. Як правило, реалізація цих функцій здійснюється у формі консультацій, порад, пропозицій, пов'язаних зі зверненням поліції до різних державних і недержавних організацій, соціальних служб і населення з метою залучення їх до вирішення

завдань щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та організацією взаємодії в цій роботі [242, с.165].

Соціалізація органів правопорядку в розвинених країнах світу сприяє пом'якшенню напруги між суспільством та поліцією. Працівники поліції сприймаються вже не як представники карально-репресивної державної машини, а як особи, що перебувають на службі у громадянського суспільства. Сучасні тенденції здійснення поліцейських функцій дозволили Р. Трояновичу іменувати поліцейського «соціологом на перехресті вулиць» [243]. Підвищенню рівня довіри з боку громадян сприяє й той факт, що населення бере участь у плануванні й визначенні пріоритетів діяльності поліції [244, с. 10]. Відповідно, ця діяльність викликає і зворотний вплив, сприяючи підвищенню мотивації праці самих поліцейських та рівня їх задоволення своєю роботою, оскільки вони працюють у позитивно налаштованому соціальному середовищі [245, с. 296].

Західний досвід свідчить про те, що поліцейські органи за сучасних умов повинні займати не реактивну, а проактивну позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальної напруги та попереджуючи злочини засобами вирішення проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері забезпечення безпеки [151, с. 17–18]. Це відбувається як у довготривалій перспективі, так і проявляється у повсякденній діяльності органів поліції. Наприклад, у Великобританії патрульні поліцейські намагаються попередити формування груп людей, які знаходяться в місцях відпочинку ввечері та вночі з метою запобігання масовим правопорушенням. Крім того, поліція підтримує постійний зв'язок з мешканцями тих районів, де зосереджені розважальні заклади і де існує реальна небезпека виникнення порушень громадського порядку. Такий зв'язок підтримується по телефону або шляхом прямих контактів поліції з громадянами. Констеблі відвідують громадян, проводять опитування та бесіди про те, що вони бачать біля своїх будинків, чи не заважає їм гомін, який зчиняють відвідувачі розважальних закладів тощо. У ряді випадків поліція навіть оплачує користування телефонами окремим громадянам за те, що власник повідомляє поліції про події, які відбуваються навколо його будинку чи квартири [246, с. 84–85].

Отже, основною метою даної концепції є формування якісно нових відносин між населенням і поліцією, які визначаються насамперед як партнерські. Крім того, поліція повинна сприймати громадян не тільки як партнерів, але і як своїх клієнтів. І, відповідно, планувати роботу так, щоб від законослухняних громадян не надходило ніяких дорікань на якість поліцейського обслуговування. У своїй роботі поліція повинна якомога рідше й тільки у виняткових випадках застосовувати силу й тільки за умови, що всі інші способи впливу вже випробувані. Основним завданням поліції тепер вважається служіння в першу чергу суспільству, громадянам, а потім вже державі й уряду [247, с. 27–28.].

У країнах Європейського Союзу розроблено спеціальне поняття «правового блага» (Rechtsgut), яке виражає суть і зміст усієї правоохоронної діяльності, особливо коли мова йде про безпосередні контакти поліції з населенням. Згідно з цим поняттям, керівним принципом діяльності поліції є захист природних і законних благ окремих громадян і громадянського суспільства [248, с. 111–115]. Відповідно й «тиск» на поліцію з питань підвищення ефективності її роботи здійснює не влада чи вища поліцейська структура, а платники податків, на кошти яких і функціонують правоохоронні органи. Тому єдиний результат, досягнення якого прагне кожне поліцейське агентство і невеликого містечка, і мегаполіса, – це задоволеність населення повсякденною роботою поліції [34, с. 79].

Розглянувши міжнародний досвід поліціювання на особливому рівні (рівні окремих моделей), перейдемо тепер до одиничного рівня. Тут нас будуть цікавити спеціальні програми і особливості, притаманні функціонуванню поліції в окремих країнах.

Говорячи про функціонування поліції США, слід пам'ятати про те, що поліцейська система Сполучених Штатів є децентралізованою, її місцеві та регіональні підрозділи зберігають значний рівень автономії. Втім, реалії сучасного життя вимагають координації зусиль правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Оскільки в умовах конституційної незалежності штатів здійснити пряму централізацію поліцейських органів неможливо, робляться спроби зробити це опосередковано, зовнішньо зберігаючи традиційну

децентралізовану форму поліцейської організації. Одним зі способів підпорядкування місцевої поліції та поліції штатів єдиному центру – Міністерству юстиції США – є створення у 1968 р. в рамках останнього Адміністрації сприяння правозастосовній діяльності (Law Enforcement Assistance Administration) [249, с. 90–95], яка, зокрема, сприяє розповсюдженню корисного правоохоронного досвіду, що виправдав себе на місцевому рівні. Крім того, у 1979 р. було засновано комісію з питань акредитації правоохоронних органів, призначенням якої є розробка стандартів поліцейської діяльності, спрямованих на підвищення ефективності функціонування поліції та забезпечення її готовності до надання громадянам правоохоронних послуг, посилення співпраці та координації з іншими правоохоронними службами системи кримінальної юстиції, зростання довіри громадян до її працівників [39, с.440–441].

Як приклад ефективної програми діяльності поліцейських підрозділів можна навести програму ROPE, яка вперше була запроваджена поліцейським департаментом м. Елгіна (штат Іллінойс) і сьогодні успішно діє в деяких інших містах США. Суть програми полягає в тому, що поліцейські живуть і працюють у проблемних кварталах і разом зі своїми сусідами роблять усе можливе, щоб покращити мікроклімат у мікрорайоні. Головне завдання поліцейських – створення здорового мікроклімату на своїй території. Програма фінансується коштами місцевого бюджету, місто забезпечує поліцейських та їх сім'ї помешканням, транспортними засобами, автовідповідачем, оплачує комунальні послуги і спеціальні витрати, пов'язані з реалізацією програми. У свою чергу поліцейські зобов'язані познайомитися з кожним мешканцем свого району, відвідувати збори місцевих жителів, здійснювати нагляд за всіма інформаційними листками та виданнями, які регулярно розповсюджуються серед мешканців, і, крім того, постійно спілкуватися з ними з метою виявлення існуючих проблем і надання допомоги в їх розв'язанні. Про результати програми можна судити за змінами у характері відповідей на опитування, що були проведені в одному з кварталів міста. Коли вперше програма ROPE була запроваджена тут, то на запитання про найбільші проблеми району громадяни відповідали: «наркотики та банди». За два



роки ті ж мешканці найбільшими проблемами почали вважати «надто гучну музику та шум від автомашин» [250, с. 156–157].

Поліція Великобританії є показовою в плані програмного, стратегічного підходу до вдосконалення правоохоронної діяльності й налагодження партнерських стосунків з населенням. Перш за все слід згадати, що сам термін «партнерство» (partnership) має британське походження, і партнерство між поліцією і населенням в Об'єднаному Королівстві являє собою не якийсь допоміжний поліцейський ресурс, а єдино можливу форму діяльності поліції. Британського поліцейського вчать переважно тому, як здійснювати свою діяльність у зв'язці із суспільством [251, с. 74], проявляти толерантність і повагу до громадян. Відомо, що керівникам англійської поліції заборонено в першій половині робочого дня робити зауваження підлеглим, щоб зіпсований настрій констебля не впливав на якість його діяльності й стосунки з населенням.

До традиційної налаштованості на партнерство між поліцією і населенням слід додати також активну позицію в даній сфері британського уряду. З приходом до влади у Великій Британії у 1997 р. партії лейбористів якісно змінилася практика поліцейської діяльності, яка була покладена на чітку програмну основу. Уряд прийняв програму «Crime and Disorder Act 1998», яка, по-перше, законодавчо закріпила ідею «безпечного суспільства», що стала головним стимулом, критерієм і метою всієї поліцейської діяльності; по-друге, надала завершеного характеру системі стратегічного планування поліцейської діяльності, яка почала формуватися у Великобританії ще протягом 80–90-х рр. ХХ ст. [252, с. 61]. Характерним для Англії є прийняття різноманітних стратегій як на національному, так і на місцевому рівнях. Так, у 1999 р. було прийнято Національну стратегію зниження злочинності, відмітною рисою якої є акцентування уваги на профілактичних заходах. «Документ стратегічної політики» (Strategic Policy Document), підготовлений та виданий Асоціацією головних офіцерів поліції, наполягає на впровадженні ідеї «якості обслуговування» ("quality of service") [253, с. 17]. Кожна стратегія розробляється з урахуванням вимог системи SMART, тобто має бути: S – specific – конкретною; M – measurable –

вимірюваною; A – achievable – досяжною; R – realistic – реалістичною; T – time – обмеженою рамками конкретного строку [254, с. 52]. Загалом характерним для англо-американської традиції є зацікавлення громадян різними промовистими аббревіатурами, наприклад, британський муніципальний проект, спрямований на зниження злочинності неповнолітніх, має назву «Relief of boredom of teenagers – ROBOT», що перекладається як «звільнення молоді від нудьги» [252, с. 62].

Заслуговує на увагу також британська стратегія «найвищої цінності» (best value), яка вимагає, щоб органи поліції демонстрували «дієвість, ефективність і якість своїх послуг». Про це, зокрема, йдеться у Циркулярі міністра внутрішніх справ 1998 р. [255, с. 276]. Стратегія надає можливість місцевій владі звернутися не до державної поліції, а до інших агентств, якщо вони пропонують послуги, які більшою мірою відповідають завданням «найвищої цінності» з точки зору їх вартості та якості [236, с. 56]. Це, безумовно, є суттєвим викликом функціонуванню поліцейських структур.

Отже, діяльність британської поліції має достатньо широке і всебічне нормативно-правове забезпечення. Крім вже названих нормативів слід згадати й про комплексний Акт з питань злочинності та громадських заворушень 1998 р., який якісно змінив роботу поліції, її пріоритети, засоби і форми діяльності. На основі цього Акта функціонують різні місцеві партнерства, які сприяють об'єднанню зусиль щодо забезпечення правопорядку. Так, членами партнерства Лейстершира є: міська рада Лейстера, Управління поліцією, Управління по роботі зі звільненими з місць позбавлення волі та умовно засудженими, Управління охорони здоров'я, Торговельно-промислова палата, Рада з расової рівності, Ліцензійна служба, що займається реєстрацією та відкликанням ліцензій у барів та нічних клубів, суд, прокуратура, Об'єднання волонтерів та групи по роботі з жертвами злочинів. Таким чином, поліція Великобританії є інститутом, який координує зусилля усього суспільства для викорінення різноманітних форм і типів протиправної поведінки [254, с. 54–55].

Про наближеність поліції до населення в країнах англо-американської правової системи свідчить і наступний факт. У Канаді, як і у Великобританії, невеликі

поліцейські дільниці вночі зачиняються, але всі громадяни знають номери домашніх телефонів поліцейських, і якщо в цьому виникає необхідність, то поліцейські прибувають на роботу з дому [246, с. 110–111].

Країнам континентальної Європи також є що продемонструвати в плані зміни стратегічних напрямків поліцейської діяльності, а також окремих програм. Достатньо показовим є досвід Німеччини: «Wir wollen, dass Sie sicher leben. Ihre Polizei» – «Ми бажаємо, щоб Ваше життя було у безпеці. Ваша поліція» – так позиціонує себе німецька поліція [251, с. 75–76]. Поліцейські ФРН у своїй роботі керуються принципами, сформульованими одним з післявоєнних міністрів внутрішніх справ Карлом Северінгом: 1) уся поліцейська діяльність підпорядкована парламентському контролю і через це, опосередковано – суспільству; 2) під час здійснення повноважень поліцейські повинні керуватися не лише законом, але й брати до уваги моральні норми, які підтримує громадська більшість; 3) робота поліції повинна бути зорієнтована на служіння населенню, оскільки ефективними дії поліції можуть бути лише за умови наявності згоди населення з поліцією [38, с. 60].

Якісний прорив у діяльності німецької поліції настає у 80-х рр. ХХ ст., коли профілактична робота перетворюється на її основний та пріоритетний напрямок, цілями якої є: намагання збільшити почуття безпеки у населення; зниження проявів злочинності, які викликають найбільшу стурбованість та страх громадян; формування розуміння, що реалізація подібних цілей можлива лише завдяки поєднанню зусиль поліції та місцевих органів влади. Для реалізації вказаних цілей на підставі прийнятого у 1991 р. спеціального закону у кожному муніципалітеті були створені комітети з підтримання правопорядку і ради з профілактики кримінальних злочинів; у 2000 р. на земельному рівні було створено Групу з проведення, планування і контролю поліцейських операцій, а у поліцейських управліннях – Професійні ради, які надають рекомендації стосовно проведення профілактичної роботи.

Прикладом корисного досвіду можна визнати роботу з профілактики наркоманії. В німецькому суспільстві створено механізми, які дозволяють

відповідальність за стан наркоманії розподілити між поліцією, органами освіти, охорони здоров'я та місцевими органами влади. Завдяки поєднанню зусиль різних інститутів громадянського суспільства реалізуються різноманітні проекти, одним з яких є проект «Anti-Drogen-Disco» (дискотеки без наркотиків). Як правило, подібні дискотеки створюються у приміщеннях покинутих заводів з відповідним індустріальним інтер'єром, що робить їх дуже привабливими для молоді. Створені в рамках проекту мобільні консультаційні пункти за участю уповноважених у справах молоді та відділів поліції громадської безпеки намагаються шляхом зав'язування тісних контактів з молоддю підвищувати рівень її правосвідомості та почуття самозбереження, знижувати ризик вживання наркотичних засобів та алкоголю. Працівники поліції проводять на дискотеках спеціальні конкурси та лотереї, переможці яких отримують призи з поліцейською та антинаркотичною символікою [38, с. 58–59].

У Франції також багато уваги приділяється покращенню іміджу поліції серед населення, зміні пріоритетів поліцейської діяльності. Ці завдання властиві й французьким службам порятунку в горах або на морі (SRC) – спеціальним ротам обслуговування, створеним у державі в тому числі й з метою компенсування негативного образу поліції [256, с. 147]. На Центральну дирекцію Національної поліції МВС Франції покладено багато повноважень, основними її функціями є наступні: перевірка виконання рішень МВС; контроль за правильним розподілом обов'язків між різними службами й розстановкою кадрів; сприяння адаптації поліції до потреб населення; участь у розробці необхідних реформ. Крім того, апарат цього відомства здійснює проведення перевірок за скаргами населення на органи поліції й накладає дисциплінарні стягнення на поліцейських [257, с. 96].

Проведений нами далеко не повний аналіз світових тенденцій функціонування поліцейських структур все ж дозволяє зробити важливі висновки стосовно докорінної зміни парадигми поліціювання внаслідок зустрічного розвитку інститутів громадянського суспільства та держави. Суть досліджуваної трансформації чітко проявляється у «Міжнародно прийнятих принципах діяльності поліції в демократичній державі» (1996 р.):

1. Поліція повинна орієнтуватися на принципи демократії та діяти відповідно до них; це означає, що вона зобов'язана точно додержуватися положень Конституції й законів. 2. Поліцейські як об'єкти громадської довіри повинні бути висококваліфікованими фахівцями, поведінка яких визначається професійним кодексом честі, що гарантує проходження поліцією найвищих стандартів етичної поведінки при виконанні професійних обов'язків. 3. Вищою цінністю для поліцейського має бути захист життя. Застосування сили офіцерами має бути мінімальним за всіх обставин, а застосування сили, що може спричинити смерть, можливе лише для захисту життя самого поліцейського або інших людей. 4. Поліція служить суспільству й відповідальна перед ним. Це означає такі дії поліції, при яких громадськість знає, розуміє й схвалює заходи, які вживає поліція для захисту громадського порядку. 5. Захист життя й власності є основними функціями поліцейської діяльності. Це означає, що діяльність поліції повинна бути спрямована на запобігання злочинів, які загрожують життю й власності, а не розслідуванню злочинів як таких. 6. Робота поліції повинна здійснюватися з повагою до людської гідності та основних прав людини, дотримуючись основних стандартів у сфері охорони прав людини, уникаючи катувань та іншого жорстокого й такого, що принижує гідність, поводження з підозрюваними або затриманими. 7. Поліція зобов'язана виконувати свої функції, уникаючи будь-якої дискримінації. Дискримінація, заснована на ознаках раси, статі, мови, фізичного стану, політичних переконань, національного походження, народження, релігії, власності, етнічного походження або інших ознак несумісна з роботою поліції в демократичній державі. Цей принцип також стосується прийняття поліцейських на роботу, їхнього просування по службі, призначення на посаду [202, с. 141–142].

Важливою віхою у вдосконаленні функціонування поліції стало проведення першого Європейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся у березні 1998 р. у м. Мюнстер (ФРН). На Конгресі визначалися головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції у XXI ст. і при цьому підкреслювалося, що поліція розглядається як сервісна служба, яка повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг [258].

Значною мірою подібній переоцінці стратегічних цінностей сприяла робота Експертного комітету з поліцейської етики й проблем, пов'язаних зі здійсненням функцій поліції (The Committee for Experts on Police Ethics and Problems of Policing), створеного у складі Комітету Ради Європи із проблем злочинності (The European Committee on Crime Problems – CDPC). Перші результати його роботи були представлені на 12-му Колоквіумі з кримінології 1999 р., організованому Радою Європи за темою «Повноваження й відповідальність поліції в демократичному суспільстві». В межах цього Колоквіуму було переосмислено роль поліції в демократичному суспільстві та її місце в системі кримінальної юстиції, завдання поліції відповідно до верховенства закону, питання контролю над поліцією, а також безпосередньо етичні аспекти діяльності поліції [259, с. 21–23].

Дослідженню проблематики поліцейської діяльності у контексті захисту безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян присвячено також спеціальну програму Ради Європи «Поліція і права людини – 1997–2000 рр.», яку продовжено на наступні роки [151, с. 16]. Подібна активність європейських інституцій у пошуку нових загальних стандартів функціонування поліції пояснюється, серед іншого, й тим, що мешканці європейських країн стають більш мобільними та розраховують на єдинообразне, справедливе й передбачуване поводження з ними з боку поліцейських органів незалежно від місця їхнього перебування.

Вивчення зарубіжного досвіду вказує на важливу закономірність: у розвинених країнах світу діяльність поліції здійснюється на основі комплексного стратегічного планування її роботи, яке має подвійне спрямування: 1) воно має світоглядне значення, оскільки визначає базові орієнтири та пріоритетні напрямки поліцейської діяльності, які є важливими як для самих поліцейських, так і для суб'єктів громадянського суспільства; 2) воно має прикладний характер, оскільки містить конкретні проекти й програми, спрямовані як на боротьбу зі злочинністю, так і на вдосконалення взаємодії поліції та населення.

Отже, в данному підрозділі ми розглянули світові тенденції розвитку функціонування поліції, зокрема акцентуючи увагу на міжнародному досвіді

здійснення соціального обслуговування населення поліцейськими структурами. В основу дослідження було покладено філософські категорії загального, особливого та одиничного, що дозволило досягти наступних результатів:

На загальному рівні зроблено висновок про зміну в сучасних умовах світоглядної парадигми поліціювання, стратегічну переорієнтацію поліції із захисту інтересів держави (або, в крайніх випадках – панівного класу, авторитаризму тощо) до захисту інтересів населення і надання різноманітних послуг.

На особливому рівні охарактеризовано деякі показові моделі та концепції поліцейської діяльності. Зокрема, мова йшла про специфічні риси скандинавської моделі й моделі «соціальної інженерії», а також концепцій «сучасної боротьби зі злочинністю» та комунального поліціювання.

Нарешті, на одиничному рівні проаналізовано особливості функціонування поліції в окремих соціально орієнтованих державах, а також висвітлено деякі спеціальні проекти і програми, які можуть бути корисними для запровадження у практику діяльності органів внутрішніх справ України.

## **Висновки до розділу 2**

1. Розвиток державності будь-якого суспільства супроводжується як збереженням спадковості функцій держави, так і їхнім сутнісним оновленням. Формування постіндустріального суспільства вимагає нової конфігурації публічної влади та здійснюваних нею функцій. Публічно-політична організація громадянського суспільства поступово перетворюється на організацію сервісного спрямування. Модель соціальної держави найбільшою мірою відповідає сучасним тенденціям розвитку відносин між суспільством і державою.

2. Функція надання послуг населенню найбільш наближена до соціальної функції держави, має з нею спільну стратегічну орієнтацію – створення сприятливих умов життєдіяльності громадян. Але соціальна функція більшою мірою опікується становищем малозабезпечених верств населення. Раніше

функцію утримання непрацездатних членів суспільства здебільшого виконували недержавні суб'єкти – церква, благодійні організації, організації громадського опікування, товариства взаємодопомоги, цехового страхування тощо. Соціальна держава бере на себе тягар відповідальності за вказані прошарки суспільства, створюючи систему пільг, субсидій та пенсій у загальнонаціональному масштабі.

3. Поглиблення сервісної спрямованості держави спостерігається у динаміці розвитку послуг, у їх насиченості кількісними та якісними показниками. Держава поетапно створює сервісні механізми, спочатку – для забезпечення належного виконання обов'язків громадян, потім – для підвищення зручності використання прав, і нарешті – для гарантування реалізації законних інтересів.

4. Вказані зміни у функціональній спрямованості держави безпосередньо впливають на діяльність ОВС. Громадянське суспільство сприймає правоохоронні органи у першу чергу як інструмент захисту своїх законних інтересів, відповідно до змін сутності держави органи внутрішніх справ також перетворюються з базового елемента репресивно-карального апарату на виразників соціалізованої моделі забезпечення громадської безпеки, причому в їх діяльності спостерігається все більше ознак сервісної організації.

5. Правоохоронна функція держави має бути спрямована не лише на формальні охорону і захист закону, але й на забезпечення соціальної злагоди, профілактику соціальних конфліктів і гарантування соціальної безпеки у широкому сенсі цього поняття. Цей висновок випливає з аналізу категорій «право» (у його співвідношенні з поняттям «закон») та «охорона» (порівняно з поняттям «захист»), що дозволяє наповнити сучасним змістом словосполучення «охорона права».

6. Важливою умовою впровадження в практику ОВС України функції надання послуг є залучення іноземного досвіду. Належне розкриття теоретичних і практичних основ функціонування поліції прогресивних держав світу вимагає використання системного та цивілізаційного підходів, а також філософських категорій загального, особливого та одиничного, які покладено в основу побудови соціальних систем. Загальна тенденція проявляється у трансформації соціальної



місії правоохоронних органів, стратегічній переорієнтації поліції із захисту інтересів держави до захисту інтересів населення і надання різноманітних послуг. Слід підкреслити спрямованість поліції на прозорі стосунки з громадянським суспільством, перетворення її із закритої організації на інститут, підзвітний суспільству.

7. У світі існують різноманітні моделі надання послуг органами поліції. Згідно з концепцією «сучасної боротьби зі злочинністю» (характерна для ФРН і деяких інших країн Європи), головне місце в діяльності кримінальної поліції посідає так зване орієнтування у злочинному середовищі. За моделлю «соціальної інженерії», у створених стабільних місцевих общинах поліцейському відводиться роль соціального посередника з навичками вирішення конфліктів і ведення переговорів. Концепція комунального поліціювання (community policing) зорієнтована на поширення демократизму в діяльності поліції, наближення її до населення, його потреб, на встановлення партнерських відносин з ним.

8. Заслужують на увагу й спеціальні поліцейські програми, що розробляються у державах романо-германської та англо-американської правових систем. Прикладом є американська програма ROPE, суть якої полягає в тому, що поліцейські живуть і працюють у проблемних кварталах і разом зі своїми сусідами роблять усе можливе, щоб покращити мікроклімат у мікрорайоні. Британська стратегія «найвищої цінності» (best value) вимагає, щоб органи поліції демонстрували «дієвість, ефективність та якість своїх послуг». У ФРН завдяки поєднанню зусиль різних інститутів громадянського суспільства, зокрема й поліції, реалізуються ефективні проекти, одним з яких є проект «Anti-Drogen-Disco» (дискотеки без наркотиків). У Франції створено спеціальні роти обслуговування, діяльність яких сприяє покращенню іміджу поліції серед населення.

## РОЗДІЛ 3

### РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЇ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

#### **3.1. Нормативно-правові засади реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України**

Реалізація будь-якої функції держави, окремої гілки державної влади або конкретного державного органу є процесом комплексним, який охоплює низку умов, форм, напрямів діяльності тощо. Як зазначає В. І. Темченко, первинною формою реалізації функцій держави є об'єктивація відповідних суспільних відносин у законодавстві [260, с. 47]. Важко не погодитись із даною тезою, оскільки будь-який напрямок державно-владної діяльності стає реальним лише за умови його належної нормативно-правової регламентації. Це повною мірою відноситься і до функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ.

Принагідно слід зауважити, що неможливо розглядати вказану функцію відокремлено від загальних проблем функціонування державного апарату. Як було показано вище, впровадження функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ відбувається в загальному руслі трансформації сутності держави як організації громадянського суспільства, в умовах зміни парадигми правоохоронної діяльності тощо. Тому мова повинна йти, перш за все, про формування в цілому правової політики України на нових світоглядних засадах, в тому числі – стосовно функціонування органів внутрішніх справ [261, с. 3–13]. Правова політика має належним чином відображати сучасні закономірності співіснування інститутів публічно-політичної влади та індивіду. Як зазначає Ю. М. Оборотов, три сфери відносин людини й державної влади є визначальними для існування сучасної держави: а) сфера свободи людини від держави; б) сфера прав людини на позитивні послуги від держави; в) нарешті, сфера прав людини на участь в організації життєдіяльності держави [262, с. 39].

Якщо говорити про загальну спрямованість української держави на надання послуг суб'єктам громадянського суспільства, то слід зазначити, що значна кількість питань з цього приводу вже стали предметом нормативно-правового регулювання. Законодавством України передбачено надання наступних послуг: житлово-комунальних [263], соціальних [66], фінансових [264], інформаційних [265], охоронних [266], транспортних [267], послуг поштового зв'язку [268], послуг військового та спеціального призначення [269] тощо.

Акти національного законодавства містять також положення щодо платних послуг, які надаються: в державних закладах охорони здоров'я [270], державними навчальними закладами [271], науково-дослідними інститутами судових експертиз Міністерства юстиції [272], бюджетними установами природно-заповідного фонду [273], архівними установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів [274], митними органами [275].

Що стосується адміністративних послуг, то цей напрямок функціонування держави також не залишається поза увагою правотворчих органів. Зокрема, слід згадати Концепцію адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка була схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278 [276], а також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. №90-р [277]. У розвиток даного напряму 27 червня 2007 р. Кабінет Міністрів приймає Розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» № 494-р. Даним актом передбачено розроблення стандартів адміністративних послуг, порядку їх надання, критеріїв їхнього розмежування з господарськими послугами тощо [278, с. 47].

Відзначаючи важливість вказаних заходів, разом з тим слід звернути увагу на той факт, що досліджувані нами питання в національному законодавстві врегульовано переважно на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що, у свою чергу, свідчить про недостатню увагу держави до цього напряму діяльності. На нашу думку, в Україні необхідно створити чітку нормативно-правову

вертикаль, яка дозволяла б системно вирішувати різноманітні проблеми надання населенню послуг публічного характеру. Зокрема, це стосується таких питань, як стандартизація й регламентація процесу надання державних послуг; створення механізмів, що орієнтують виконавчі органи влади на підвищення якості надаваних державних послуг і обслуговування; дотримання високих етичних стандартів при наданні державних послуг; підвищення рівня інформаційної відкритості й прозорості процедур органів виконавчої влади; раціональна спеціалізація органів виконавчої влади по наданню окремих державних послуг відповідно до власних повноважень; оптимізація бюджетних видатків на державні послуги та їх раціональний розподіл відповідно до пріоритетів споживачів послуг; визначення критеріїв платності державних послуг; підвищення відповідальності органів влади за виконання своїх повноважень [72, с. 4].

Відповідно до цього, починати треба з Основного закону України, де слід більш чітко підкреслити службову спрямованість держави відносно людини і громадянина. Відповідно до ст. 3 Конституції, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямування діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність [196]. Ця стаття є нормативно-правовим обґрунтуванням гуманістичного напрямку розвитку суспільного і державного життя в Україні, вона закладає основу побудови ієрархії цінностей в національній правовій системі, визнаючи людину основною цінністю. Разом із тим, слід констатувати, що положення даної статті, будучи актуальними для 90-х рр. XX ст., є недостатніми в умовах нинішнього часу. Дійсно, після здобуття Україною незалежності, в процесі подолання наслідків тоталітарного минулого, коли інтереси держави превалювали над інтересами громадян, було дуже важливо і своєчасно підкреслити, що за нових умов формування суверенної, демократичної, правової та соціальної держави влада несе відповідальність перед людиною. Але відповідальність більшою мірою пов'язана з певним конфліктом, зіткненням інтересів суб'єктів права. І хоча пріоритет в даному конфлікті надається особі, все ж при подібному підході

залишається певна напруженість у взаємовідносинах між державою і громадянином. За сучасних умов актуальною є проблема формування партнерських відносин між публічно-політичною владою та індивідом. У цьому плані концепт служіння людині є більш позитивним і доречним, ніж концепт відповідальності перед людиною. Останній має бути забезпечувальним, гарантійним чинником першого. Тому в Конституції України слід нормативно закріпити позицію, згідно з якою держава виконує службову (сервісну) функцію відносно суб'єктів громадянського суспільства.

Вдосконалення потребує також законодавство, що регулює питання державної служби в Україні. Аналіз чинного Закону України «Про державну службу» за базовими показниками, що використовуються під час щорічної оцінки державної служби у країнах – кандидатах на вступ до Європейського Союзу, демонструє той факт, що згадуваний Закон не визначає таких ключових функцій державних службовців: 1) надання рекомендацій щодо вироблення державної політики та забезпечення її реалізації; 2) надання послуг фізичним і юридичним особам. Відсутнє також чітке законодавче регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців, що спричиняє значні труднощі для громадян-споживачів державних послуг, створює ризик розповсюдження корупційних дій, сприяє поширенню інших проблем [279, с. 290–291]. Актуальність досліджуваної проблематики підтверджується тим, що Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р., серед основних шляхів розв'язання проблем у сфері державної служби виділяє удосконалення правового регулювання надання державними службовцями управлінських послуг [280].

Вище вже згадувалося про те, що в чинній Конституції недостатньо уваги приділяється правоохоронним органам та правоохоронній діяльності. Тому вважаємо за необхідне відзначити, що Основний закон має містити окремий розділ, присвячений правоохоронним органам, який визначав би їх поняття, систему даних органів, основні напрямки діяльності, принципи їх функціонування та взаємодії тощо. На сьогодні офіційний перелік правоохоронних органів

міститься у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [281]. Відповідно до ст. 2 цього Закону, правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, тобто беруть участь у: 1) розгляді судових справ у всіх інстанціях; 2) провадженні й розслідуванні кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення; 3) оперативно-розшуковій діяльності; 4) охороні громадського порядку і громадської безпеки; 5) виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів; 6) контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; 7) нагляді й контролі за виконанням законів. Як бачимо, у переліку функцій правоохоронних органів відсутня функція надання послуг населенню, що вимагає приведення положень чинного законодавства у відповідність до сучасних реалій правоохоронної діяльності.

Наступним напрямком вдосконалення національного законодавства у сфері сервісної діяльності держави та органів внутрішніх справ як невід'ємного елементу державного механізму є прийняття Закону України «Про публічні послуги». Така назва, на наше переконання, має певні переваги перед висловленою в науковій літературі думкою про необхідність розробки закону «Про адміністративні послуги». По-перше, термін «публічні послуги» передбачає надання як державних, так і муніципальних послуг, тобто охоплює всю сферу здійснення публічної влади в суспільстві. По-друге, не всі послуги, які надають органи держави, можна назвати адміністративними. Наприклад, О. О. Сосновик у діяльності органів внутрішніх справ виділяє два різновиди послуг: 1) адміністративні послуги, надання яких безпосередньо пов'язане з реалізацією їх владних повноважень і супроводжується виданням адміністративного акта, що закріплює або підтверджує певне право; 2) публічно-сервісні послуги, надання яких не

потребує видання певного адміністративного акта, безпосередньо не пов'язане з реалізацією наданих їм владних повноважень, однак зобов'язує посадову особу органів внутрішніх справ здійснити певні дії, пов'язані із забезпеченням реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [53, с. 102]. По-третє, слід враховувати західну традицію вживання терміна «public services» для позначення вказаної сфери функціонування владних інституцій. Тому задля того, щоб забезпечити якомога більш повну регламентацію сервісної діяльності держави та її органів, наблизити її до європейських стандартів, більш доречно, на наш погляд, використовувати термін «публічні послуги».

Покращенню ситуації з нормативно-правового забезпечення реалізації функції надання послуг населенню сприятиме також прийняття Закону України «Про стандарти публічних послуг». Встановлення стандартів надання послуг є дуже важливим як для самих органів, покликаних забезпечувати їх належну реалізацію, так і для населення. Зокрема, це дозволить вирішити проблему надлишкових публічних послуг, які встановлює держава або орган місцевого самоврядування не задля покращення стану реалізації прав і обов'язків громадян, а з метою отримання додаткових надходжень до бюджету.

Стандарт державної послуги являє собою систематизований набір вимог до порядку надання послуг органом влади або вповноваженою організацією, визначений, виходячи, з одного боку, з потреб і побажань його клієнтів, а з іншого – враховуючи технологічне, матеріально-технічне, фінансове та інше ресурсне забезпечення державного органу [72, с. 5]. Необхідно пам'ятати, що встановлення як низьких, так і необґрунтовано високих стандартів може призвести до дискредитації самої ідеї надання публічних послуг. Крім того, слід розрізняти стандарти послуг, які розробляються стосовно кожного окремого виду послуг, і стандарти обслуговування, які містять вимоги до загальної процедури взаємодії компетентних суб'єктів з громадянами та організаціями. Останні повинні встановлювати нормативи стосовно часу надання послуги (режим роботи органів, що надають послуги, граничні терміни прийняття рішень), місця її надання (зручність розташування, доступність для окремих категорій громадян, у

тому числі інвалідів), етичних вимог (ввічливість персоналу, рівне ставлення до всіх клієнтів), оснащеності місць обслуговування (комфортні умови очікування, наявність необхідної довідкової інформації, в тому числі про платність чи безоплатність послуг, про пільгові категорії громадян, зручність заповнення необхідних формулярів тощо). Важливо також встановити процедури контролю та оцінки якості надання послуг.

Таким чином, найбільш важливі параметри обслуговування громадян, на нашу думку, повинні бути встановлені не підзаконними актами, а законами. Деталізація базових положень може відбуватися на рівні урядових і відомчих актів. Наприклад, це може бути відповідний адміністративний регламент.

Стандарт державних послуг і адміністративний регламент є взаємозалежними нормативними документами, перший з яких містить вимоги до взаємодії між фізичними (юридичними) особами і його результатом, а другий встановлює процедури, результатом яких виступає державна послуга. Основним завданням адміністративних регламентів є оптимізація адміністративно-управлінських процесів діяльності державних органів влади, забезпечення виконавської дисципліни, зниження витрат на функціонування державних органів за рахунок усунення зайвих процесів і процедур. На відміну від регламентів, стандарти послуг є інструментом встановлення зобов'язань держави перед суспільством. Їх завданням є оформлення свого роду суспільного договору між державою і суспільством, у якому вказується, що й у яких розмірах має надати держава, а що є зайвим і має бути негайно відкинуто [72, с. 10].

Потребує вдосконалення також механізм оскарження діяльності суб'єктів надання публічних послуг. Чинний Закон України «Про звернення громадян» [282] має декларативний характер і не відповідає сучасним реаліям. Громадяни повинні мати реальне право оскаржити дії державних органів та органів місцевого самоврядування у випадку будь-якого порушення ними стандартів надання публічних послуг або перетворення останніх на фіктивні послуги, що існують лише на папері. Порушення вказаних стандартів має тягнути для винних осіб наслідки дисциплінарного, фінансового та організаційного характеру [283, с. 75].



Що стосується надання публічних послуг органами внутрішніх справ України, то базовим нормативно-правовим актом у цій сфері залишається Закон «Про міліцію». Зокрема, ст. 2 Закону наголошує, що міліція має брати «участь у наданні соціальної і правової допомоги громадянам, сприяти в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, організаціям під час виконання покладених на них законом обов'язків» [284]. Відповідно до ст. 3, «діяльність міліції ґрунтується на взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням». Ст. 6 Закону акцентує увагу на тому, що «міліція має право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їх згодою до співробітництва у порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову діяльність. Примусове залучення громадян до співробітництва з міліцією забороняється». У ст. 10 Закону на працівників покладаються обов'язки щодо: надання допомоги громадянам, які постраждали від злочинів, адміністративних правопорушень і нещасних випадків, а також тим, хто перебуває у безпорадному та іншому стані, небезпечному для їх здоров'я і життя; рятування людей і охорони майна, що залишилося без нагляду під час аварій, катастроф, стихійного лиха та інших надзвичайних подій; забезпечення схоронності безгосподарного майна, знайдених і зданих у міліцію документів, цінностей та інших речей і вжиття заходів для їх повернення законним власникам; охорони потерпілих, свідків та інших учасників кримінального судочинства, а також членів їх сімей і близьких, якщо життя, здоров'я або майно цих осіб перебуває у небезпеці. Статтею 11 передбачається, що міліція зобов'язана повідомляти державним органам, громадським об'єднанням, громадськості за місцем проживання особи про факти здійснення нею адміністративного правопорушення з метою профілактичного впливу. Усі ці положення так чи інакше торкаються різних аспектів надання послуг органами внутрішніх справ, але чіткого нормативного закріплення функція надання послуг населенню в базовому Законі не знайшла.

Що стосується урядового рівня, то заслуговує на увагу Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку

платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» [285]. Даний нормативний документ у 107 пунктах закріплює послуги різноманітного характеру, пов'язані: з транспортними засобами (технічний огляд, реєстрація, підготовка водіїв, виготовлення номерних знаків, видача допуску на перевезення вантажів, зберігання транспорту на спеціальних майданчиках, ремонт тощо – пп. 1–8, 22–26, 34–47, 51–55, 62, 65–66, 68–69, 83–86, 107), дорожнім рухом та дорожньо-транспортними пригодами (пп. 27–29, 48–50, 61, 67), зі зброєю (пп. 10–17, 71, 85), оформленням документів, пов'язаних із громадянством (пп. 18–19, 100–101), медичною допомогою (пп. 74–78), наданням інформації (пп. 56–59), проведенням різноманітних досліджень (почеркознавчих, фоноскопичних, медико-біологічних, трасологічних тощо – п. 103) та з багатьма іншими напрямками діяльності. Даний перелік важко піддається систематизації, оскільки містить багато різних послуг, значна кількість з яких не має безпосереднього зв'язку з правоохоронною діяльністю (наприклад, ковальсько-пресові та термічні роботи – п. 87, первинне оброблення деревини – п. 88, опалення приміщень котельнями – п. 91).

Разом із тим, деякі послуги залишилися поза вказаним переліком та регулюються окремими нормативними актами (це, зокрема, стосується охоронних послуг). Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 визначає перелік об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ на договірних засадах. Даний реєстр включає державні архіви, об'єкти культури, державні підприємства ювелірної промисловості, підприємства, що виробляють цінні державні папери, об'єкти водопостачання населених пунктів із резервуарами питної води, пункти поховання радіоактивних відходів, особливо важливі мости на залізничних магістралях і автомагістралях державного значення та багато інших об'єктів [286]. Вказаний перелік був доповнений у 2008 р. українським і регіональними центрами оцінювання якості освіти, пунктами тестування, а також місцями проведення перевірки результатів зовнішнього незалежного оцінювання [287]. Таким чином, вказані об'єкти користуються охоронними послугами

підрозділів МВС на безальтернативній основі. Інші об'єкти, що не увійшли до вказаного переліку, незалежно від форми їхньої власності, вільні у праві вибору охоронної установи.

У світлі досліджуваних нами питань вважаємо суттєвим недоліком чинного законодавства України той факт, що систематизація норм права у багатьох випадках має вибірковий характер. Зокрема, положення, які стосуються надання послуг населенню, містяться у різних актах попри наявність актів комплексного характеру, які повинні були б увібрати в себе усі існуючі нормативи з цього приводу. Цей факт актуалізує необхідність подальшого вдосконалення нормативного компонента правової системи України.

На відомчому рівні також існує значна кількість нормативно-правових актів, які регламентують діяльність з надання послуг населенню органами внутрішніх справ. Їх можна класифікувати на такі групи:

1) за адресатом:

- акти, що стосуються всіх підрозділів МВС (наприклад, Наказ «Про затвердження розмірів плати за надання послуг органами і підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння» [288]);

- акти, що стосуються окремих підрозділів МВС (Наказ «Про затвердження Методики визначення розмірів цін на послуги з охорони об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України» [289]);

2) за змістом:

- акти матеріально-правового змісту (наприклад, Наказ МВС «Про затвердження технічних описів національного посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу нових зразків» [290]);

- акти процесуально-правового змісту (Наказ МВС, що врегульовує порядок видачі дозволів на відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів [291]);

3) за суб'єктом видання:

- акти, видані МВС одноособово (Наказ «Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються» [292]);

- акти, видані МВС спільно з іншими міністерствами та відомствами (Наказ «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним громадянам», виданий МВС спільно з Мінпраці, Мінсім'ямолодьспорт, МОЗ, Держкомнацрелігій, Держдепартаментом виконання покарань [293]).

Оскільки раніше нами було зазначено, що у широкому значенні функція надання послуг являє собою загальну сервісну політику держави, спрямовану на створення комфортного соціально-захищеного середовища суб'єктам громадянського суспільства, то і питання нормативної врегульованості реалізації даної функції набуває комплексного характеру. Більше того, в першу чергу мова повинна йти не про кількість нормативно врегульованих публічних послуг, а про їхню якість. Вважаємо, що будь-яка функція держави чи її окремого органу може бути насичена сервісним змістом, якщо вона буде створювати громадянам максимально зручні умови реалізації їхніх прав, свобод, законних інтересів та обов'язків. І навпаки, будь-яка публічна послуга може перетворитися на чинник, що не зближує державу і громадянина, а віддаляє їх, створює напруженість у їхніх взаємовідносинах, якщо вона перевантажена процедурними бар'єрами, не узгоджена з іншими функціями, не забезпечена механізмами належного контролю тощо.

Сказане вище вимагає приведення законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів надання публічних послуг. Вказані стандарти містяться у багатьох міжнародних документах. Крім згадуваних вже Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятого під егідою ООН, та «Основних принципів етики поліцейської служби», затверджених Парламентською Асамблеєю Ради Європи (обидва документи прийняті у 1979 р.), а також «Міжнародно прийнятих принципів діяльності поліції в демократичній державі» (1996 р.), слід згадати про наступні джерела:

1. Віденська декларація про злочинність і правосуддя, прийнята на 10 Конгресі ООН у квітні 2000 року [294]. Пункт 7 цієї Декларації вимагає включати попередження злочинності як невід'ємний компонент національних і міжнародних стратегій розвитку, а п. 13 підкреслює, що ефективні дії в галузі попередження злочинності й кримінального правосуддя вимагають участі як партнерів і суб'єктів урядів, національних, регіональних, міжрегіональних і міжнародних установ, міжурядових і неурядових організацій і різних сегментів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації й приватного сектора, а також визнання їхньої відповідної ролі та внеску.

2. Європейський кодекс поліцейської етики, затверджений Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. [295]. Відповідно до зазначеного кодексу основними цілями поліції є: забезпечення громадського спокою, дотримання законності та порядку в суспільстві; захист і дотримання основних прав і свобод людини, зокрема тих, що закріплені у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; попередження і виявлення злочинності та боротьба з нею; надання допомоги і послуг населенню.

3. Загальні стандарти боротьби з корупцією у поліцейських відомствах та органах, прийняті на 71-й асамблеї Інтерполу у жовтні 2002 р. [296]. Зокрема, ст. 3 цього документа акцентує увагу на тому, що прийняттям даних стандартів передбачається зміцнювати й підтримувати високі стандарти чесності, цілісності, непідкупності й професійної етики усередині поліцейських відомств і органів кожної держави-члена. Стаття 4, серед іншого, вказує на важливість зміцнення довіри суспільства до співробітників поліції й поліцейських відомств і органів як складової частини системи правосуддя.

Отже, орієнтуючись на міжнародні стандарти функціонування поліції, слід зауважити, що перетворення органів внутрішніх справ на орган служіння населенню вимагає вирішення багатьох питань. Недостатньо перелічити види послуг, що надають ОВС, встановити розмір плати за їх надання тощо. Необхідно створити належні нормативні умови:

- для розробки та впровадження стандартів надання публічних послуг у діяльності міліції;
- для підвищення рівня та якості профілактичної роботи в загальній структурі функціонування органів внутрішніх справ;
- для обмеження і впорядкування силових та негласних методів діяльності органів внутрішніх справ;
- для покращення взаємодії міліції з населенням;
- для децентралізації органів внутрішніх справ шляхом створення місцевої міліції;
- для деполітизації міліції, унеможливлення використання її як чинника політичного тиску.

На деякі із вказаних проблем вказується у проектах реформування правоохоронної системи України, передбачених Протоколами до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань [297]. Зокрема, дані документи акцентують увагу на необхідності формування довгострокової стратегії відносин з громадськістю, на створенні прозорого функціонального середовища у системі МВС, на важливості підвищення культури і моральності співробітників міліції, розвитку контролю з боку громадськості, забезпеченні доступу ЗМІ до системи МВС тощо.

Поглибленню сервісної спрямованості міліції також сприяло би (і в цьому ми солідарні з В. Н. Опаріним [298, с. 49–56]) створення єдиного систематизованого нормативно-правового акта, який регламентував би усі питання, пов'язані із застосуванням органами внутрішніх справ фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Щільно пов'язані з цим також проблеми надання процесуального статусу негласним способам збору доказів [299, с. 65].

Підбиваючи підсумки даного підрозділу, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на наступному.

Аналіз існуючих нормативно-правових актів України дозволяє зробити висновок про відсутність системності та логічної послідовності реалізації державної

політики у сфері надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. Очевидною є необхідність їхньої систематизації, усунення дублювання та прогалин, вдосконалення як переліку публічних послуг, так і механізмів їхньої реалізації. Крім того, оскільки ми розглядаємо функцію надання послуг населенню не лише у вузькому, але й у широкому значенні, проблема забезпечення її реалізації органами внутрішніх справ видається нам значно глибшою, ніж вирішення питання надання конкретних публічних послуг. Мова повинна йти про глибинні трансформації сутності держави, перетворення її на організацію влади громадянського суспільства, сервісна спрямованість якої не викликає жодних сумнівів. Відповідно до цього у законодавстві України має бути створена чітка нормативно-правова вертикаль, спрямована на впровадження концепції соціального обслуговування в діяльність державного апарату взагалі та органів внутрішніх справ зокрема.

### **3.2. Принципи і напрями реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України**

Удосконалення діяльності органів внутрішніх справ, приведення її у відповідність до сучасних світових стандартів має відбуватися на основі чітких принципів, які деталізують і конкретизують концептуальні ідеї надання послуг в правоохоронній сфері.

Зазвичай принцип характеризують як певну першооснову, вихідний пункт або спрямовуючу лінію в будь-якій справі, головну, сутнісну категорію. Для визначення правового принципу в юридичній літературі достатньо часто використовуються такі формулювання, як «загальне нормативне положення», «керівне начало», «вихідна ідея» тощо. Принципи розглядаються як фундаментальні ідеї та ідеали, що відображають досягнення правової думки, практичного досвіду, об'єктивні закономірності розвитку суспільства і складають найважливішу частину наукової і професійної правосвідомості [300, с. 75]. А. М. Колодій наголошує на тому, що категорія «принципи права» має

використовуватися у всіх випадках, коли йдеться про відправні ідеї і положення, що належать до юриспруденції. Термін «принципи» може лише уточнюватись і деталізуватись залежно від сфери його існування і функціональної спрямованості. У цьому розумінні можна говорити про загальносоціальні та юридичні принципи. Останні слід диференціювати на принципи системи (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, принципи інститутів) і принципи структури (публічного й приватного, охоронного й регулятивного, матеріального й процесуального, суб'єктивного і об'єктивного) права. Принципи правоутворення, правореалізації і правоохорони, а також системні й структурні принципи права автор пропонує об'єднувати у принципи правового регулювання [301, с. 26].

О. І. Сушинський пропонує розподіл принципів на принципи-реалії та принципи-ідеї. Принципи-реалії відображають основу функціонування відповідного суспільства та держави, а принципи-ідеї віддзеркалюють лише уявлення про те, які суспільні результати повинні бути досягнуті у майбутньому [302, с. 58]. А. М. Колодій також поряд із принципами-нормами виділяє принципи-програми, принципи-завдання, які можуть бути навіть самостійними законодавчими актами. До останніх автор відносить «Декларацію про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. і «Акт проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р., спрямовуючий, програмний характер яких не викликає сумнівів [301, с. 27].

За словами Г. В. Мальцева, для правових принципів формальна інституціоналізація, фіксація у писаному нормативному акті не є обов'язковою. На загальному та галузевому рівнях можна знайти багато неписаних принципів, у яких відображається споконвічна людська мудрість і втілюється «здравий юридичний смисл» [82, с. 681–682]. У цілому погоджуючись із автором, разом з тим вважаємо за необхідне підкреслити, що в публічній сфері важливо, щоб базові принципи знайшли своє чітке нормативне закріплення, оскільки вони опосередковують і визначають різні аспекти діяльності різноманітних суб'єктів, наділених владними повноваженнями, закономірності їх організації, функціонування і розвитку. Принципи не лише забезпечують належний режим



діяльності органів держави, але й створюють необхідні умови для здійснення контролю за ними з боку суб'єктів громадянського суспільства. Доречно привести в цьому контексті слова Лафайєта на Установчих зборах: «нам необхідно висловити істини, з яких випливали б усі наші постановлення» [303, с. 182].

Ю. А. Тихомиров акцентує увагу на тісному взаємозв'язку категорій «принципи» та «імперативи». На його думку, гносеологічний статус імперативів полягає в тому, щоб: 1) виступати або окремою сферою соціальності, або елементом сфери соціальності й у цьому сенсі бути постійним і стійким джерелом впливу; 2) мати граничний ступінь владності й необхідності врахування в розвитку тих явищ, на які виявляється вплив; 3) визначати на достатньо тривалий строк стан, характер і спрямованість розвитку того або іншого явища залежно від конкретних умов і факторів [304, с. 81]. Імперативний характер принципів вимагає їх належного офіційного виразу і закріплення. Як зазначається у відомій колективній монографії радянських часів, регулятивна роль принципів є тим більш значною, чим більш послідовно і повно вони виражені в законодавстві [305, с. 161].

Стаття 3 Закону України «Про міліцію» визначає основні принципи діяльності міліції, серед яких названі принципи законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням. Крім того, у вказаній статті акцентується увага 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'язків [284]. Перелічені принципи є, безумовно, важливими, вони зберігають своє значення і в сучасних умовах, але впровадження концепції соціального обслуговування населення в діяльність ОВС вимагає розширення даних принципів і наповнення їх новим змістом.

Так, принцип законності означає виконання міліцією своїх завдань неупереджено, у повній відповідності до вимог чинного законодавства. Даний принцип виключає корупцію в діяльності органів внутрішніх справ, а також участь працівників міліції у підприємницькій діяльності (ч. 8 ст. 18 Закону «Про

міліцію»). Але, говорячи про забезпечення принципу законності, слід звернути увагу на ст. 4 Закону України «Про міліцію», яка зазначає, що «правовою основою діяльності міліції є: Конституція України, цей Закон, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку» [284]. Звертає на себе увагу, що джерела міжнародного права згадуються в даній статті наприкінці переліку, після відомчих актів, що не відповідає їх реальному місцю в системі законодавства України. За своєю юридичною силою міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою, посідають місце після Конституції України та перед національними законами. Таким чином, для реального впровадження принципу законності в діяльність ОВС необхідно, перш за все, забезпечити належну увагу міжнародним стандартам правоохоронної діяльності, і це необхідно робити не лише шляхом формальної перестановки місцями у статті Закону «Про міліцію» джерел права, але й їх послідовним впровадженням у реальну практику. Наприклад, у Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» мова йде про те, що поліцейський повинен не лише пройти загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати інструктаж із демократичних прав і свобод людини, зокрема – у відповідності до Європейської конвенції з прав людини [306]. Загалом слід сказати, що принцип законності є загальновизнаним принципом, якому присвячено значну кількість наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, тому вважаємо за необхідне обмежитись лише його найбільш загальною характеристикою.

Щодо принципу гуманізму, то він потребує свого подальшого розвитку. Загалом гуманізм (від лат. *humanus* – людський, людяний) являє собою сукупність антропоцентричних уявлень, поглядів, які розглядають людину як центр всесвіту, визнають її головною цінністю. Гуманізм є наріжним каменем багатьох сучасних ідеологій, він проголошує, що благо людини є мірилом і критерієм соціального прогресу. В цьому сенсі гуманізм протистоїть багатьом іншим концепціям, у яких на

перший план висувуються інші соціальні цінності та інститути: колектив, нація, партія, держава тощо [199, с. 14–15].

Якщо принцип законності встановлює нормативно-правові межі діяльності органів внутрішніх справ, то принцип гуманізму визначає аксіологічну спрямованість функціонування міліції, її орієнтацію на захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів людини від протиправних посягань. Даний принцип повинен знаходити свій прояв як у методах діяльності міліції, так і у ставленні її працівників до людей. Слід сказати, що впровадження даного принципу відбувалося достатньо непросто. Перша половина ХХ ст. ознаменувалася поліцейським терором у багатьох країнах світу, застосуванням майже неконтрольованого, надлишкового державного примусу переважно у політичних цілях, для придушення масових виступів та боротьби з політичною опозицією. До виконання поліцейських функцій залучалася не лише поліція, але й армія, внаслідок чого боротьба зі злочинністю перетворилася на «війну зі злочинністю». Фактично держава проти своїх громадян використовувала методи, характерні для боротьби із зовнішнім ворогом [307, с. 29–31].

Зміна подібної практики відбувалася в загальному руслі демократизації суспільства, під тиском уряду, громадськості та юридичних доктрин. Наприклад, у Великобританії після громадських заворушень у м. Брікстон (1981 р.) було проведено спеціальне розслідування, за матеріалами якого Лордом Скарманом, який очолював дане розслідування, було підготовлено спеціальну доповідь. У доповіді Скармана жорсткій критиці було піддано «інтенсивні» методи роботи поліції, які передували масовим заворушенням [308, с. 143]. Приблизно в цей же час відомий норвезький кримінолог Нільс Крісті розвиває ідеї гуманізації кримінальних покарань. Крісті вважає, що суть будь-якого покарання полягає у заподіянні «болю», страждань, і пропонує обмежити умисне заподіяння болю державою мінімально необхідними межами. У більш пізніх роботах він висловлює стурбованість зростанням числа заарештованих і засуджених до позбавлення волі осіб, що, на його думку, може призвести до створення західного зразка ГУЛАГу, а також критикує політику поводження зі злочинцями, що

базується на ідеї «зачинити на замок і викинути ключі» (lock-them-up-and-throw-away-the-key) [231, с. 55].

Прийняті на 8-му конгресі ООН (Гавана, 1990 р.) «Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку» у своїх загальних положеннях підкреслюють переважно ненасильницький характер виконання поліцією своїх службових завдань. Так, п. 4 «Основних принципів» наголошує на тому, що «посадові особи з підтримання правопорядку при здійсненні своїх функцій, наскільки це можливо, використовують ненасильницькі засоби до вимушеного застосування сили або вогнепальної зброї. Вони можуть застосовувати силу й вогнепальну зброю тільки в тих випадках, коли інші засоби є неефективними або не дають яких-небудь надій на досягнення наміченого результату» [309, с. 37]. У перелік таких випадків входять: самооборона, захист інших осіб від неминучої загрози смерті або серйозного поранення; запобігання здійсненню особливо тяжкого злочину; арешт особи, що чинить опір владі; запобігання втечі небезпечного злочинця. Закордонна теорія і практика застосування сили базується на двох ключових принципах: – *принцип субсидіарності* передбачає, що силу може бути застосовано тільки тоді, коли поставленої мети не можна досягти іншими несиловими засобами; – *принцип пропорційності* вимагає, щоб застосована сила була пропорційною до цієї мети (наприклад, поліцейський не може застрелити особу, підозрювану в порушенні правил дорожнього руху) [283, с. 97]. Останній принцип у правовій системі ФРН розглядається більш широко, як заборона на ексцес адміністративної влади, тобто будь-яке втручання у сферу особистих прав має відповідати трьом умовам: підходити для досягнення передбаченої законом мети; бути необхідним (при деяких винятках); бути адекватним завданню, меті, що переслідується [310, с. 36–37].

У прийнятому в 2003 р. Законі про поліцію землі Північний Рейн-Вестфалія наголошується на тому, що поліція із цілого ряду можливих заходів повинна застосовувати такі, які окремим особам і всьому співтовариству завдають мінімальної шкоди. Захід не повинен спричиняти такої шкоди, яка не витримує ніякого порівняння з бажаним успіхом [311, с. 34].

Використання зброї працівниками ОВС вимагає належного попередження про її застосування. Разом з тим, в деяких органах поліції попереджувальні постріли заборонені з тих причин, що вони можуть призвести до непередбачуваної шкоди, а також створити уявлення у інших працівників поліції, що вони потрапили під обстріл [157, с. 145].

Реалізації вказаних вище принципів сприяє також заміна вогнепальної зброї в поліцейських підрозділах на інші засоби нейтралізуючої дії, які є безпечними для життя людини. Але вказані засоби не повинні спричиняти надмірних страждань особам, до яких вони застосовуються. Наприклад, міжнародна правозахисна організація Amnesty International рекомендує заборонити використання електрошокових поясів паралізуючої дії з дистанційним управлінням, які використовуються у США під час перевезення ув'язнених. Ці пояси одягаються в'язням на талію і приводяться в дію охоронцем за допомогою пульта дистанційного управління [157, с. 141]. У будь-якому випадку органам внутрішніх справ слід керуватися принципом «замінюваності», тобто застосовувати якомога більш щадливі методи залежно від конкретних обставин.

Принцип поваги до особи щільно пов'язаний з принципом гуманізму. Цей принцип передбачає визнання того факту, що кожна людина, незалежно від раси, статі, етнічного або соціального походження, релігійних або політичних переконань, майнового стану та інших особливостей, є носієм невідчужуваної честі й гідності. Втім, розуміння даних категорій не є чимось однозначним і наперед встановленим. Наприклад, Ж. Марітен вказує на зв'язок розуміння гідності особи з типом суспільного ладу. На його думку, представники ліберально-індивідуалістичного типу суспільства людську гідність пов'язують переважно зі здатністю кожної людини індивідуально привласнювати блага природи з тим, щоб вільно робити те, що вона забажає; прихильники комуністичного типу суспільства, навпаки, переконані в тому, що людська гідність полягає у підпорядкуванні вказаних благ колективному управлінню з метою звільнення праці людини та отримання контролю над історією; прибічники суспільства персоналістичного типу вбачають людську гідність у здатності

примусити блага природи сприяти формуванню дійсно людських, моральних і духовних благ, свободи і автономії людини [312, с. 101–102]. Європейський Суд з прав людини у забезпеченні людської гідності бачить саму суть Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, пов'язуючи дане поняття з категоріями «особиста автономія» та «особисте самовизначення» [313, с. 85]. На нашу думку, найбільш адекватним є розуміння людської гідності як категоричної заборони на сприйняття людини як знаряддя та принизливого поводження з нею. Такий підхід було сформульовано ще І. Кантом, який наголошував на тому, що людина не може розглядатися як засіб для досягнення будь-якої мети.

Працівники міліції на виконання даного принципу повинні проявляти тактовність, ввічливість, намагання встановити довірливі стосунки у спілкуванні з громадянами. Норми міжнародного права категорично забороняють застосування силових методів для отримання зізнання, а також тортур і погроз. У рамках Ради Європи створено спеціальний контролюючий орган – Комітет із запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню. Представники Комітету мають право інспектувати поліцейські дільниці, знайомитися з журналами реєстрації затриманих, спілкуватися із затриманими і працівниками поліції з питань режиму та умов ув'язнення, правових гарантій безпеки тощо [314, с. 4–5]. Частина 11 ст. 5 Закону України «Про міліцію» гарантує громадянам відшкодування моральної шкоди у разі, коли незаконні дії або бездіяльність працівників міліції завдали громадянину моральної шкоди, моральних страждань, призвели до порушення його нормальних життєвих зв'язків.

Реальному впровадженню принципу соціальної справедливості сприятиме принцип соціальної репрезентативності, у відповідності з яким кадровий склад поліції (міліції) повинен належним чином відображати соціальну структуру суспільства. Це стосується, зокрема, етнічного складу, релігійних переконань і статі. Стаття 25 Європейського кодексу поліцейської етики наголошує на тому, що «процедури набору на службу повинні бути засновані на об'єктивних і

недискримінаційних критеріях... Крім того, слід застосовувати політику набору чоловіків і жінок, що представляють різні верстви населення, у тому числі етнічні меншини, тому що кінцевою метою є такий склад співробітників поліції, який віддзеркалює те суспільство, на службі якого вони перебувають» [295].

Громадянське суспільство за сучасних умов не є монолітним, воно складається з багатьох соціальних груп і прошарків різного ступеня інтегрованості до загального соціального організму. Безпрецедентна прозорість кордонів призводить до того, що в рамках існуючих соціальних структур іммігранти створюють нові соціальні спільноти на території багатьох країн світу. У західних демократичних державах спостерігається тенденція відрізнати права старих традиційних меншин від прав нових іммігрантських меншин. Як зазначає Перрі Келлер, це розмежування «зустрічається в законах і у політиці майже кожної європейської держави» [315, с. 43]. На важливість проблеми забезпечення прав меншин вказує прийнята Генеральною Асамблеєю ООН у 1992 р. Декларація про права осіб, що відносяться до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин [316, с. 2–3].

Кожна із соціальних груп, як традиційних, так і новоутворених, повинні відчувати свою причетність до забезпечення порядку в суспільстві, в якому вони перебувають. Це стосується не лише західних демократій, але й безпосередньо торкається України. Зважаючи на багатонаціональний склад українського народу, комплектування органів внутрішніх справ повинно відбуватися на широкій соціальній основі, оскільки, як зазначається у спеціальній літературі, якщо поліція не представляє всі прошарки суспільства, вона завжди буде перебувати під підозрою, якими б ефективними та професійними не були її дії [202, с. 11].

Використання жінок у поліцейській діяльності є дуже важливим у плані гуманізації поліції, підвищення уваги до проблем гендерної рівності. Є напрямки поліціювання, в яких робота жіночого персоналу дає більший ефект, ніж робота чоловіків. Наприклад, в Італії на підставі закону № 1085 від 7 грудня 1959 р. було створено жіночу поліцію, яка здійснювала нагляд за жінками й підлітками, що перебувають на обліку за скоєння правопорушень, знаходяться у стані «моральної й соціальної занедбаності». Співробітники цієї служби здійснювали заходи щодо

виявлення правопорушень у школах, проводили профілактичні бесіди з учнями та їх батьками, розшукували дітей, що самовільно залишили батьків [317, с. 145]. Переважно з жінками та дітьми працюють також жінки-поліцейські у країнах Африки та в Індії, де їх загальна кількість не перевищує 2 % особового складу поліції [318, с. 97; 319, с. 31]. Але в багатьох інших країнах, наприклад, у США, Великобританії та Німеччині, більше не існує обмежень у функціональних обов'язках співробітниць та їх кар'єрного росту. Жіночий персонал успішно використовується в загальному превентивному патрулюванні вулиць і громадських місць; у спеціальних патрульних операціях; у виконанні функцій детективів у цивільному одязі; у керуванні дорожнім рухом; у навчанні й будь-яких інших аспектах поліцейського обслуговування, таких, як огляд місця події, опитування свідків і жертв насильства, фіксація виявлених доказів, складання необхідної документації, надання допомоги хворим і старим, урегулювання сімейних конфліктів, патронажна служба тощо [317, с. 146].

Втім, робота жінок у поліції стикається також і з певними проблемами. Поліція, як зазначається в сучасних дослідженнях, була і значною мірою залишається чоловічим середовищем, що сприяє формуванню в ньому зневаги до жінок чи навіть культури «справжніх, крутих чоловіків». Ще одну проблему виявили дослідження, проведені в підрозділах поліції Великобританії: дев'ять з десяти жінок-поліцейських повідомляють про постійні сексуальні домагання з боку колег по роботі [320, с. 28]. Це вимагає формування нового типу професійної правової культури працівників органів внутрішніх справ, що базується на глибокій повазі не лише до громадян, які звертаються по допомогу, але й до колег по роботі, зокрема – до жінок і представників етнічних меншин.

Принцип взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням акцентує увагу на партнерських відносинах між органами внутрішніх справ і громадянським суспільством. Будь-яке партнерство будується на наступних основних принципах: рівноправність сторін, добровільність прийняття зобов'язань, відповідальність за виконання зобов'язань, дотримання



норм законодавства, свобода обговорення проблем, які мають взаємний інтерес, повага позицій і точок зору партнерів тощо [321, с. 153].

Традиційно подібне партнерство розглядається як участь населення у забезпеченні правопорядку, допомога правоохоронним органам з боку громадськості. За радянських часів доволі розповсюдженою формою взаємодії були добровільні народні дружини (ДНД). Відповідно до статистичних даних МВС України, у 1990 р. в країні функціонувало близько 37 тис. добровільних народних дружин із загальною кількістю 1,5 млн дружинників. Крім того, на гроші підприємств і установ утримувалося 132 асоціації ДНД із загальною кількістю 8,4 тис. членів і 178 робітничих загонів сприяння міліції, які нараховували 3,3 тис. членів.

Але тривалий період соціальних, політичних і економічних негараздів кінця ХХ – початку ХХІ ст. припинив існування громадських формувань з охорони правопорядку в тому вигляді, у якому вони існували в Радянській Україні. Економічний спад обумовив зростання безробіття і падіння життєвого рівня більшості громадян країни. Людям, які опинилися на межі виживання, стало «не до того», щоб добровільно охороняти вулиці або займатися вихованням безпритульних дітей. Плутанина в законах молодій українській державі, радикальна зміна соціальних цінностей негативно позначилися на правовій свідомості громадян. Значна кількість людей, які раніше чітко усвідомлювали «цілі й завдання» суспільства та своє місце у системі соціальних зв'язків, зневірилися у дієвості права і втратили стимули сприяння діяльності міліції [44, с. 174–177]. Сьогодні актуальним є завдання відновлення довіри громадян до органів внутрішніх справ, тим паче що Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачає відновлення громадських пунктів охорони порядку (ГПОП), рад профілактики трудових колективів, добровільних народних дружин (ДНД), товариських судів тощо [322, с. 338].

Різноманітні способи залучення населення до роботи міліції у спрощеному вигляді повинні базуватися на принципі «не допомагаєш міліції, отже, допомагаєш

злочинцям». Не всі громадяни усвідомлюють той факт, що коли вони, наприклад, не повідомляють про скоєне правопорушення, свідками якого вони були, то вони самі допомагають злочинцеві безкарно зникнути і таким чином ставлять себе в уразливе становище. Злочинець скоїть ще один злочин, і постраждалими можуть виявитися вони самі [323, с. 90].

Разом із тим, працівники органів внутрішніх справ повинні розуміти, що необхідна для їх роботи інформація буде надходити від громадян лише за умов встановлення довірливих відносин з населенням. Заслуговують на увагу в цьому зв'язку слова В. Пастухова, який достатньо образно охарактеризував важливість соціальної довіри до діяльності судів: «Довіра – це кров судової системи. Спустіть цю кров, і тіло правосуддя мляво обм'якне. Якщо рішення судів нелегітимні в очах суспільної думки, якщо судові процедури не сприймаються як цивілізований спосіб розв'язання конфліктів, то вже не має значення те, наскільки гарні наші судді й скільки мудрих постанов винесли вони за звітний період» [324, с. 5]. Ці слова повною мірою можна адресувати і органам внутрішніх справ. Для підвищення соціальної довіри міліція повинна глибше інтегруватися у громадянське суспільство і зміцнити свою легітимність за допомогою здійснення правоохоронної діяльності на основі погоджених дій і поліпшення якості послуг, надаваних суспільству. Таким чином, міліція повинна: бути доступною для населення; знати населення на підвідомчій території й бути відомою йому; відкликатися на потреби населення; прислухатися до проблем громадян; залучати й мобілізувати населення; звітувати у своїх діях і досягнутих результатах. Працівники ОВС мають бути добре інформовані про соціальну структуру закріплених за ними районів, маючи «соціальну карту», яка повинна містити інформацію про групи ризику, порушників спокою, місцевих лідерів, потенційні місця вчинення злочинів тощо. Їх послуги повинні бути спеціально пристосовані до системи цінностей району, де вони працюють [325, с. 23–24].

Достатньо важливою є також проблема іміджу органів внутрішніх справ. Загалом під іміджем слід розуміти «формування та підтримання стійкого позитивного враження, «образу» організації, яким його бачить громадськість» [326,

с. 22]. Як підкреслює У. Ліпман, термін «імідж» невідривно пов'язаний з поняттям «соціальний стереотип», який, у свою чергу, поєднує поширені у громадській думці упереджені уявлення про представників різних соціально-політичних, національно-етнічних та професійних груп [327, с. 60].

Проблема сприйняття ОВС як з боку самих співробітників, так і з боку суспільства, проблема асоціативних зв'язків, які викликають образ ОВС у цілому і їх працівників у переважній частині населення країни, є конче актуальною. Саме імідж ще на несвідомому рівні або викликає бажання допомогти, або ж, навпаки, призводить до відторгнення іноді навіть самої думки про співробітництво [38, с. 61]. На жаль, імідж працівника міліції в Україні знаходиться на досить низькому рівні. Причин цьому безліч: це і розповсюдження корупції в лавах органів внутрішніх справ, і непродумана кадрова політика, і нав'язування засобами масової інформації образу міліціонера як «перевертня у погонах». На жаль, багатьма особами демократизація суспільства пов'язується перш за все з можливістю безмежно критикувати діяльність як окремих осіб, так і цілих державних інституцій. Але наукові дослідження свідчать, що розповсюдження негативу про функціонування правоохоронних органів не змінює ситуацію на краще. Як зазначає Девід Бейлі, «Невпинна критика поліції може принести небажані плоди: віддалити її від незгодних, зробити менш схильною визнавати факти зловживань, змусити дивитися на реформаторів у своїх рядах як на зрадників і послабити готовність співробітників поліції закликати до відповіді своїх колег. Викриття зловживань саме по собі не веде до реформ» [328, с. 40]. Тому конче необхідна сьогодні в Україні загальнодержавна програма, спрямована на піднесення іміджу ОВС на належний рівень, яка б об'єднала зусилля як Міністерства внутрішніх справ, так і суб'єктів громадянського суспільства.

Реалізації принципу взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням сприятиме також децентралізація та демонополізація діяльності органів внутрішніх справ. Питання централізації та децентралізації державної влади є важливою складовою загальної теорії держави і права, оскільки воно акцентує увагу на організації держави як системи, на розподілі публічних

ресурсів у його структурі, на проблемі ефективності механізму публічного управління. Поєднання централізації та децентралізації визначає ступінь можливого і допустимого саморегулювання публічно-владної системи. Надмірна централізація влади створює низку проблем: перевантаження центру, погіршення якості управління, втрата прозорості діяльності державного апарату, зростання бюрократії та корупції, нераціональне використання державних ресурсів, розрив владних структур з населенням (звідси – нігілізм, соціальна апатія, конфліктність) [329, с. 127–128]. Органи внутрішніх справ України, які представляють силову сторону держави, відносяться до надто централізованих елементів державного апарату, вони потребують реформування у напрямку їх децентралізації. Заслуговує на увагу досвід Великобританії, де існує поліція Міністерства атомної енергії, транспортна поліція Міністерства шляхів сполучення, автономні підрозділи констеблів з охорони парків і заповідників тощо [37, с. 67–68].

Водночас, правоохоронна політика держави повинна бути демонополізована таким чином, щоб суб'єкти громадянського суспільства отримали реальні важелі впливу на неї, оскільки вони безпосередньо зацікавлені у створенні безпечного соціального середовища. У розвинених країнах світу набирає обертів таке явище, як державний аутсортинг, тобто делегування (наділення, передача) з боку держави його обслуговуючих функцій і повноважень або окремих процесів, не пов'язаних із власне владними важелями управління. Світова практика свідчить, що аутсортинг дозволяє контролювати вади діяльності органів, фокусувати їх увагу на якості послуг, забезпечувати доступність нових технологій, скорочувати адміністративно-управлінський персонал і витрати на його утримання.

У сучасних наукових дослідженнях підкреслюється тенденція «м'якої приватизації поліцейських послуг» [240, с. 77]. Хоча ця тенденція не є новою, оскільки в багатьох державах поліція споконвічно була приватною: так, свого часу у Великобританії поліцейськими були тільки приватні охоронці, наймані знаттю для своєї безпеки. Британці вкрай скептично ставилися до збору податків на утримання поліції, оскільки справедливо побоювалися, що це дасть політикам можливість використовувати поліцію як інструмент політичного тиску. І сьогодні

широко розповсюдженими є різноманітні форми участі населення у здійсненні правоохоронної функції. Це, наприклад, заходи самозахисту (установка замків і охоронних систем, легальне володіння зброєю, наймання вахтерів у під'їздах тощо), приватна охорона об'єктів і територій, здійснювана за рахунок юридичних осіб, приватний арбітраж і посередництво (третейський суд), добровільне патрулювання, оповіщення у надзвичайних ситуаціях [240, с. 8].

У деяких випадках, коли йдеться про приватизацію поліцейських послуг, очікується, що у підсумку поліцію буде звільнено від надмірних функцій. Як приклади наводяться позавідомча охорона; евакуація автомобілів, які порушують правила паркування. Крім того, вже зараз є багато випадків аутсорсингу у галузях підготовки / перепідготовки офіцерів поліції, забезпечення харчуванням, співробітництва з диспетчерськими службами. У той же час, широко використовується аутсортинг і основних поліцейських функцій. Так, велика кількість приватних компаній надає послуги в галузі нагляду над шкільними перехрестями. У цілому ряді міст США приватні охоронні підприємства забезпечують безпеку в парках, державних будинках.

Рідше зустрічаються випадки контрактації функції розслідування, хоча історія цього інституту бере початок з 1909 р. Найбільш складним у сфері приватизації поліцейських послуг є аутсорсинг функції арешту. Для цього використовується механізм так званої «депутизації» – наділення приватної особи офіційною владою. Відомі також приклади повного аутсорсингу поліцейських послуг. Так, у м. Реміндєрвілл (штат Огайо) функції всього поліцейського управління здійснюються приватною службою. Контракт був виграний охоронним підприємством, очолюваним колишнім шерифом, який узявся забезпечити скорочення реагування на тривожні дзвінки із 45 хвилин до 6 та запросив за річне «обслуговування» території 90 тис. дол. США, що рівно вдвічі менше витрат муніципалітету на власний поліцейський департамент [240, с. 79–80].

Отже, побудова сучасної поліцейської системи вимагає оптимізації кількості працівників органів внутрішніх справ. Очікується, що «м'яка приватизація» поліцейських послуг дозволить зменшити кількість особового

складу, а також надасть можливість працівникам більш якісно виконувати свої функції. Якщо співробітники ОВС перевантажені роботою, вони не здатні приділити кожній справі належну увагу, що негативно впливає і на результат, і на сприйняття міліції громадськістю.

Важливою складовою принципу взаємодії міліції з населенням є проведення консультацій з місцевими мешканцями на предмет виявлення проблем району обслуговування, аналізу причин їх виникнення, формулювання пріоритетних завдань органів внутрішніх справ. Запорукою належної реалізації даного напрямку діяльності буде, наприклад, створення місцевих консультативних комітетів, проведення відкритих днів міліції, де кожен бажаючий може висловити свої побажання стосовно підвищення ефективності діяльності ОВС. У Німеччині, наприклад, у багатьох поліцейських округах проводилися кваліфіковані опитування громадян, які дозволили виявити очікування населення відносно дільничної служби в цій країні. Результати опитування показали, що пріоритетними є наступні очікування: видима присутність поліції, доступність у спілкуванні, близькість поліцейської дільниці до місць проживання, професійне вирішення завдань, негайне прибуття на виклик, готовність до надання допомоги, доброзичливе ставлення до громадян, відповідний зовнішній вигляд працівника поліції тощо [330, с. 1].

Більшість вказаних вище очікувань можна об'єднати і сформулювати новий, дуже важливий принцип – принцип доступності органів внутрішніх справ. Цей принцип охоплює як «фізичну» доступність (розташування дільниць, яке спрощує звернення громадян до міліції), так і доступність психологічну (особливості спілкування з громадянами, вміння справити позитивне враження, викликати довіру). Обидва аспекти є вкрай необхідними, оскільки їх поєднання, на нашу думку, створює належний режим взаємодії органів внутрішніх справ з населенням. Як ілюстрацію можна навести дослідження, проведене у 1998 р. у Литві, яке показало, що люди не хотіли звертатися до тієї чи іншої поліційної установи через значні відстані, які їм доводилося долати для того, щоб потрапити до потрібної їм служби [283, с. 59]. Щодо психологічної доступності, то її

забезпечення повинно стати пріоритетним напрямком підготовки працівників ОВС. Корисним у цьому сенсі є досвід Великобританії, де вся система підготовки поліцейських спрямована на те, щоб навчити їх легко вступати в контакт із людиною, знаходити підтримку з боку населення, в процесі будь-якої діяльності досягати максимальних контактів з населенням. Професійний поліцейський стандарт як невід'ємні принципи діяльності працівників поліції називає справедливість, співчуття, комунікабельність, щирий інтерес до потреб, проблем і запитів громадян, внутрішнє бажання й потреба надати допомогу, знання прав людини і поліцейських процедур [251, с. 75].

Регулярні консультації з громадськістю сприятимуть також розробці довгострокових прогнозів розвитку криміногенної ситуації та виробленню адекватних заходів протидії злочинності. Важливість прогнозування за сучасних умов важко переоцінити, оскільки правоохоронні органи повинні працювати на випередження, а не лише реагувати на проблеми, які вже виникли. Іншими словами, органи правопорядку повинні займати не реактивну (реакція на вже скоєні правопорушення), а проактивну позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальної напруженості й запобігаючи злочинам шляхом розв'язання проблем громадян та реалізації програм самообслуговування у сфері гарантування безпеки. Поліцейський у цьому випадку виконує позитивну підтримувальну функцію [41, с. 46].

Процес прогнозування полягає в тому, щоб конкретним методом, з використанням відповідного інструментарію обробити наявну інформацію про стан досліджуваного об'єкта, про тенденції, що спостерігалися раніше, про умови його функціонування в даний момент і перетворити отримані дані в систему уявлень (прогностичну інформацію) про майбутній стан і поведінку об'єкта [331, с. 4]. У теоретичному аспекті прогнозування має розглядатися як специфічна діяльність. Однак у широкому значенні слова поняття прогнозу розрізняється і як діяльність, і як процес, і як результат, і як основний елемент будь-якої галузі соціально-правового регулювання [332, с. 8]. У науковій літературі вірно підкреслюється той факт, що прогнозування повинно перетворитись із категорії

рекомендаційної на загальнообов'язкову, прогностичне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ має бути невід'ємною складовою їх функціонування, поряд з нормативно-правовим, кадровим, інформаційним та науково-методичним забезпеченням [333, с. 180–181].

Ще одним аспектом забезпечення принципу взаємодії органів внутрішніх справ з населенням є реалізація режиму підзвітності міліції. Інституціоналізація такого режиму є однією з головних умов удосконалення роботи міліції. Як зазначається в юридичній літературі, збереження винятково бюрократичної орієнтації, – підзвітності органів правопорядку державі в особі бюрократичного апарату, – не може стимулювати міліцію до підвищення своєї ефективності. В даному випадку їй достатньо дотримуватися вимог звітності, яка часто має штучний характер і не відображає реального стану справ у правоохоронній сфері [323, с. 92]. Ефективна система підзвітності повинна передбачати розподіл повноважень і впливу між усіма задіяними у ній сторонами. За словами А. Оссе, поліцію не можна наділяти повною владою і свободою дій, цілком покладаючись на її професійні судження, і настільки ж нерозумно передавати контроль над поліцією одному інституту або органу, чи це політична еліта, чи виконавча влада, суспільство тощо. Подібний підхід викликає недовіру: наскільки можна бути упевненим у тому, що органи виконавчої влади, політичні інститути, парламент, суспільні об'єднання та інші структури більш надійні, ніж поліція (тобто діють в інтересах громадськості, а не певної партії, приватних осіб або окремих груп населення)? Саме із цієї причини необхідна система, у якій нагляд і контроль розподіляються між суспільством і його представниками, виконавчою владою і правовими інститутами (у тому числі законом), а також самою поліцією [157, с. 30]. Отже, підзвітність поліції (міліції) в демократичному суспільстві означає її відкритість різноманітному контролю і охоплює різні напрямки: контроль над поведінкою її працівників, над стратегією її діяльності, над процедурами призначення на посади, над виконанням бюджету тощо [325, с. 25]. Пояснюючи необхідність контролю за поліцейською діяльністю, Р. Троянович і Д. Картер наголошують на тому, що поліція повинна зрозуміти, що вона отримала свій



мандат від громадськості, і тому повинна нести відповідальність перед останньою за виконання своїх обов'язків [244, с. 9].

Режим підзвітності є сполучною ланкою між принципом взаємодії міліції з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням та принципом гласності, оскільки здійснювати ефективний контроль можна лише за умови наявності належної інформації про об'єкт контролю.

Інформаційні права громадян є необхідним атрибутом сучасної демократії. Процес нормативного закріплення права на інформацію пройшов тривалу еволюцію від віднесення його до складу права на свободу думок і переконань у ранньобуржуазних документах до самостійного суб'єктивного права людини й громадянина на доступ до інформації в міжнародних і національних правових актах. Це право закріплено у Загальній декларації прав людини та у Європейській конвенції з прав людини та основних свобод.

Слід згадати також ще два документи Ради Європи. Це рекомендація № R(81)19 від 25 листопада 1981 р. «Про доступ до інформації, що перебуває у веденні державних відомств», у якій говориться: «Кожна людина, що перебуває під юрисдикцією держави-члена, має право одержання за запитом інформації, що перебуває в розпорядженні державних відомств, за винятком законодавчих органів і органів судової влади. При цьому допускаються лише чітко визначені обмеження й виключення, пов'язані із забезпеченням конфіденційності охоронюваних видів інформації, розголошення якої відповідно до закону не може бути здійснене у звичайному порядку». Іншим документом є прийнята 29 квітня 1982 р. Комітетом міністрів Декларація про свободу самовираження й інформації, яка серед інших цілей вказує на необхідність «проводити політику відкритої інформації в державному секторі, у тому числі доступу до інформації, з метою поглиблення розуміння політичних, соціальних, економічних і культурних проблем кожним громадянином і розвитку його можливостей вільно обговорювати ці проблеми». Із числа останніх міжнародних документів можна відзначити Хартію глобального інформаційного суспільства, прийняту в липні 2000 р. у Японії країнами «вісімки», яка серед основних демократичних цінностей

називає вільний обмін інформацією і знаннями (п. 3) та забезпечення вільного потоку інформації (п. 7) [334, с. 98–100, 105].

На думку французького юриста Ж. д'Арсі, за сучасних умов виникає необхідність говорити про «право людини на універсальну комунікацію». На регіональній міжнародній конференції у 1976 р. (Коста-Ріка) були визначено два основні поняття, на яких почала базуватися концепція права на комунікацію. Це поняття права доступу до засобів комунікації та права особистої участі у процесі комунікації. При цьому доступ розумівся як здатність потенційного споживача як одержувача інформації реально і ефективно, на основі рівності, використовувати засоби, що є в наявності комунікації, а участь – як реальна і ефективна можливість споживача стати творцем і розповсюджувачем інформації [335, с. 41].

Принцип гласності в діяльності органів внутрішніх справ забезпечує не лише реалізацію права громадян на інформацію, але й у широкому сенсі сприяє демократизації силового сектора безпеки. Сучасні дослідження підкреслюють той факт, що приховування інформації офіційними державними органами, у тому числі й із посиланням на їх секретний характер, сприяє розповсюдженню чуток. Доти, доки прозорість не буде забезпечена, неофіційна інформація буде підривати і довіру до поліції, і громадську підтримку. Таким чином, регулярне інформування громадськості в демократичній державі становить безпосередній інтерес уряду й поліції, оскільки дозволяє запобігати чуткам [202, с. 12]. Внаслідок впровадження даного принципу ОВС перестають сприйматися як своєрідна «державна у державі», закрите відомство, дії якого та принципи прийняття рішень незрозумілі громадянинові. Прозорість функціонування міліції дозволяє оцінити ступінь відповідності її діяльності тій моделі, яку задають суспільство і закон [336, с. 150–151].

Перспективним напрямком, який сприятиме розвитку гласності функціонування органів внутрішніх справ та формуванню їх позитивного іміджу, є так звані «паблік релейшнз» (public relations – PR, від англійського public – громадський; relations – відносини, зв'язки), що у перекладі означає «зв'язки з громадськістю», «громадські відносини» [337, с. 276]. Достатньо повну

характеристику даному феномену дає С. Блек, який включає до поняття «паблік рілейшнз» наступні елементи: 1) сукупність заходів, що поліпшують порозуміння між організацією і тими групами громадськості, з якими вона спілкується як усередині, так і за її межами; 2) рекомендації зі створення позитивного образу (іміджу) організації; 3) систему заходів, спрямованих на виявлення і ліквідацію негативних чуток про організацію і її діяльність та інших джерел непорозуміння; 4) заходи, що мають за мету розширення сфери впливу організації за допомогою засобів комунікації: прес-конференцій, відеосюжетів, реклами тощо; 5) різні дії, націлені на покращання стосунків між організацією і соціальним оточенням, та спонукання громадськості на активне реагування. Разом із тим, автор підкреслює, що паблік рілейшнз не є: бар'єром між достовірною інформацією і громадськістю; тільки роботою з пресою, що є вагомою частиною більшості PR-програм; низкою хитрощів і трюків для привернення уваги громадськості; рекламою і пропагандою, котрі нав'язують певну думку незалежно від її відповідності правді та врахування етичних норм і громадських інтересів [338, с. 21–22].

У діяльності органів внутрішніх справ паблік рілейшнз є достатньо новим напрямком, який «сприяє налагодженню і підтримці взаємовигідних стосунків між органом внутрішніх справ і соціальним оточенням шляхом вироблення й поширення спеціальної інформації за умови її об'єктивності і правдивості через засоби комунікації та безпосередньо серед громадськості для спрямованого формування бажаної громадської думки, створення позитивного іміджу органів внутрішніх справ у суспільстві з метою їх успішного функціонування» [339, с. 50]. Для цього в системі МВС України створено центри громадських зв'язків та спеціальні підрозділи по роботі з населенням і громадськими формуваннями. Набуває розвитку також система «прямого зв'язку» керівництва органів внутрішніх справ з населенням через використання «гарячих ліній» і «телефонів довіри».

Діяльність з паблік рілейшнз у системі МВС повинна орієнтуватися на низку вимог, основними з яких є: а) вивчення менталітету, потреб і ставлення населення; б) знання політичного, соціального та криміногенного стану в країні; в) вміння переконати людей у тому, що правоохоронці діють на благо суспільства (техніка

ділового і невербального спілкування); г) наявність теоретичних знань і практичного досвіду з основ проведення PR-заходів у контексті співпраці з різними групами громадськості; д) постійне підтримання іміджу ОВС [339, с. 67]. Слід також пам'ятати про деякі принципи, дотримання яких буде сприяти ефективності розгортання комунікативного процесу: правдивість (утворення клімату довіри з боку населення); узгодження і відповідність змісту комунікаційних зусиль реальній ситуації; ясність (простота і зрозумілість повідомлень); вибір каналів поширення інформації, яким люди довіряють; безперервність (постійна підтримка процесу комунікації) [327, с. 120–121].

Нарешті, ще одним важливим принципом діяльності органів внутрішніх справ є принцип політичної нейтральності (інші його назви – принцип позапартійності або принцип деполітизації). Реалізація даного принципу є особливо важливою в країнах, що утворилися на території колишнього СРСР. У колективній монографії «Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес» вказується, що три маленькі «д», тобто децентралізація, демілітаризація і деполітизація, складають одну велику «Д», тобто демократизацію. Ці три маленькі «д» є, в основному, реакцією на поліцейські системи, властиві соціалістичним, державним і контрольованим партією, репресивним і політизованим системам радянського періоду. Ці три маленькі «д» сприяють рятуванню поліцейських систем від тих характеристик, які зробили їх інструментами держави і влади еліти, що не реагує на запити громадянського суспільства. Демократичну поліцейську діяльність часто трактують як діяльність на благо суспільства або народу, а не партії або держави. Досягнення цих трьох маленьких «д» означає підготовку ґрунту для реалізації демократичної практики. І навпаки, якщо це не буде забезпечено, то реформи поліції не зможуть досягти демократичних стандартів [202, с. 271–273].

Можна погодитися з А. Нуссбергер, яка підкреслює, що «державна покликана підтримувати ідеологічне різноманіття, але не встановлювати його» [340, с. 95]. У відповідності з цією логікою, Закон України «Про міліцію» встановлює, що у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних

партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Під час виконання службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань (ч. 3 ст. 3) [284]. Згідно із Законом «Про політичні партії в Україні», членами політичних партій не можуть бути: судді; працівники прокуратури; працівники органів внутрішніх справ; співробітники СБУ; військовослужбовці; працівники органів державної податкової служби; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України. На час перебування на зазначених посадах або службі особи, які є членами політичної партії, зупиняють членство в ній (ст. 6) [341].

Про необхідність дотримання політичного нейтралітету поліцейських структур наголошується також на міжнародному рівні. Так, Стратегічною консультативною групою організації Інтерпол («ISAP») було зроблено спеціальну заяву, підставою для якої стала вимога однієї з організацій Європейського Союзу перенести заплановану на 17–18 травня 2006 р. Європейську регіональну конференцію Інтерполу, яка повинна була відбутися у м. Мінськ (Білорусія). В заяві, зокрема, було сказано, що згідно зі Статтею 2 конституції організації Інтерпол, її місія полягає в підтримці обміну інформацією й співробітництва між правоохоронними органами всього світу в рамках законів, прийнятих у різних країнах, і в дусі Загальної декларації прав людини. Стаття 3 конституції організації Інтерпол забороняє цій організації вживати будь-які дії політичного, військового, релігійного або расового характеру. Дотримання політичного нейтралітету необхідне для того, щоб організація залишалася ефективною й виконувала свою основну роль у підтриманні міжнародного співробітництва правоохоронних органів. В організацію Інтерпол входять 184 країни. Проблеми політичного характеру, які постійно виникають між урядами різних країн, існували завжди. Якби Інтерпол давав утягнути себе в ці проблеми, його здатність функціонувати ефективно була б втрачена, що поставило б під загрозу здатність організації виконувати свою місію. Організація повинна залишатися незалежною, професійною й повністю зосередитися на виконанні своєї місії [342].

Таким чином, вказані у Законі України «Про міліцію» принципи діяльності ОВС в умовах реалізації концепції соціального обслуговування

розширюються і набувають нового змісту. Проаналізовані вище принципи визначають зміст функціонування ОВС, яке відбувається у відповідних формах.

Форма та зміст є важливими категоріями діалектики. Разом із тим, діалектика розрізняє форму явищ та форму діяльності. Форма явищ розглядається як структура, зовнішні межі даного явища [343, с. 42]. Р. О. Халфіна наголошує на тому, що форма пронизує всю тканину даного явища. Визначаючи його структуру, вона виражає внутрішній взаємозв'язок частин і елементів; його зв'язок з іншими явищами. Разом із тим, форма не є оболонкою, зовнішньою поверхнею, яку можна відокремити від змісту. Вона так само виражає сутність явища, як і його зміст [344, с. 82–83].

Форма діяльності розуміється як спосіб організації, спосіб існування процесу, явища. Надаючи юридичний зміст цьому філософському поняттю, польський учений Е. Старосьцяк визначає форму діяльності як дозволений або врегульований правом спосіб діяльності органів управління в конкретній роботі [199, с. 131]. Іншими словами, форма діяльності є зовнішнім організаційно-правовим вираженням конкретних, однорідних дій, здійснюваних з метою практичної реалізації поставлених завдань. Однак, оскільки завдання є більш динамічними порівняно з формами їх реалізації, неминуче виникають діалектичні протиріччя між змістом та формою діяльності органів, наділених владними повноваженнями. Звідси дуже важливим напрямком удосконалення функціонування державного апарату є корегування форм його діяльності відповідно до нового змісту.

При визначенні форм діяльності органів внутрішніх справ слід пам'ятати й про те, що кожний структурний підрозділ, що входить у систему МВС, має свої специфічні завдання, а отже, – і форми їх розв'язання. При складній організації цих органів досить важко проаналізувати всю сукупність форм, застосовуваних як у діяльності всієї системи органів внутрішніх справ, так і її окремих підрозділів. Тому, говорячи про форми реалізації концепції соціального обслуговування населення в діяльності ОВС, слід, перш за все, визначити основні напрямки, за якими необхідно встановлювати конкретні форми.

Пропонуємо виділити чотири базові напрямки, в яких необхідно розвивати конкретні форми надання послуг органами внутрішніх справ.

**Перший напрямок** – надання масових послуг загального спрямування, безпосередньо пов'язаних із виконанням функцій ОВС. Це, зокрема, послуги, пов'язані з державною реєстрацією автотранспорту, зброї, оформленням, видачею та обміном паспортів, ліцензуванням окремих видів діяльності, видачею дозволів на перевезення деяких видів вантажів, охороною майна фізичних і юридичних осіб тощо. Необхідно створити відповідний реєстр, який, з одного боку, повинен охоплювати широкий перелік соціально корисних послуг, а з іншого – гарантувати неприпустимість довільного розширення органами внутрішніх справ послуг, за які з громадян отримується додаткова оплата [345, с. 48–49]. У системі МВС необхідно також створити умови, що полегшують громадянам реалізацію своїх прав і відповідних зобов'язань. Наприклад, у Франції державні установи і комунальні служби оснащені спеціальними банківськими автоматами, які дозволяють здійснювати безготівкову оплату зборів, податків, платежів, штрафів, отримання віз. У канадській провінції Онтаріо існують «кіоски самообслуговування», в яких можна продовжити реєстрацію транспортного засобу, отримати новий номерний знак, сплатити штраф, змінити адресу на посвідченні водія або медичній картці, продовжити ліцензію на полювання та рибальство [346, с. 8].

**Другий напрямок** охоплює широке коло послуг, які надають органи внутрішніх справ громадянам в екстрених, надзвичайних ситуаціях. До цієї групи послуг слід віднести: допомогу при нещасних випадках, пошук зниклих без вісти дітей, відновлення порядку під час гучних застіль, ескорт похоронних процесій, допомога при звільненні диких птахів і тварин, пошук забутих і зниклих речей, зупинка попутного автотранспорту на прохання громадян в екстремальній ситуації тощо. У деяких країнах поліція надає допомогу в доставці докторів і медичних сестер під час зимових буревіїв, надає допомогу пораненим та інвалідам [347, с. 26].

**Третій напрямок** стосується різних аспектів співробітництва міліції з населенням. Це, зокрема, інформаційна діяльність, яка включає: інформування громадян про підрозділи та напрямки роботи органів внутрішніх справ з наданням телефонних номерів оперативного зв'язку з відповідними службами; інформування населення про криміногенну ситуацію, визначення найболючіших соціальних проблем, які негативно впливають на стан правопорядку; інформування громадян про осіб, які перебувають у розшуку; інформування затриманих осіб про їх права. Інформаційна діяльність супроводжується зверненням до громадян з проханням надати допомогу в разі, якщо їм стала відома інформація, яка може бути корисна для ефективного здійснення міліцією своїх функцій.

Консультативна діяльність, яка включає роз'яснення працівниками міліції законодавства за різними напрямками: про безпеку дорожнього руху, про правила поведіння у громадських місцях; про необхідність додержання тиші в нічний час, вихідні та святкові дні, про права і обов'язки водіїв, потерпілих, свідків тощо.

Виховна діяльність, що охоплює два аспекти: загальний (профілактичного спрямування) – наприклад, проведення бесід в навчальних закладах; спеціальний (з метою перевиховання) – робота з особами, які скоїли правопорушення (або схильні до їх скоєння).

Спільна правоохоронна діяльність – залучення громадян до розробки, планування та проведення заходів, спрямованих на покращення правопорядку в конкретному районі.

**Четвертий напрямок** включає співробітництво органів внутрішніх справ з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, спрямоване на покращення умов проживання громадян, створення безпечного навколишнього середовища, усунення причин та обставин, що сприяють скоєнню правопорушень. Мова може йти, наприклад, про забезпечення освітлення вулиць та скверів, підтримання санітарного стану території обслуговування на належному рівні (ліквідація наслідків ремонтних робіт, відбуксирування кинутих автомобілів,



очищення стін від графіті тощо). Важливим є також усунення об'єктів, які можуть стати предметом злочинних зазіхань. Наприклад, протягом тривалого часу великою проблемою для поліції були грабежі й ушкодження телефонних будок. Рішення було знайдено шляхом переустаткування усіх вуличних телефонних апаратів з монет на пластикові телефонні карти. Цікавим є досвід Великобританії, де велика увага приділяється встановленню надійних замків на дверях і вікнах громадян. Спеціальні комісії визначають найнебезпечніші райони в плані крадіжок з приватного житла, після чого жителям визначених районів розсилаються рекламні проспекти й буклети, у яких їм пропонується скористатися існуючими системами для фізичного укріплення квартир і будинків. Особливо важливо підкреслити, що дана робота здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, уряду країни й частково – Міністерства внутрішніх справ. Населення не платить нічого [254, с. 51–52].

Новим напрямком діяльності поліції в розвинених країнах є дизайн навколишнього середовища. Його призначення – протистояти злочинності за допомогою дизайну й планування будинків і інших споруджень. Будинки повинні бути сплановані, розміщені й побудовані таким чином, щоб максимально ускладнити таємне проникнення й відступ злочинця з будинку, а також перешкоджати будь-яким протиправним діям. Навколишній ландшафт також повинен створювати умови для унеможливлення засідок та несподіваного нападу: кущі певної висоти, ретельне планування доріг і пішохідних доріжок. Можливого злочинця постійно має супроводжувати почуття, що за будь-якою його дією хтось веде безперервне спостереження [254, с. 52].

Підбиваючи підсумки, необхідно зазначити, що форми реалізації міліцією концепції соціального обслуговування населення можуть бути різноманітними й охоплюються чотирма вказаними напрямками. В них конкретизуються принципи функціонування органів внутрішніх справ, які в сучасних умовах формування демократичної, правової, соціальної держави та становлення громадянського суспільства набувають нового змісту і визначають стратегію розвитку правоохоронної діяльності.

### **3.3. Ефективність реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України**

Без перебільшення можна стверджувати, що в новітніх умовах соціального розвитку визначальною характеристикою всіх напрямів діяльності держави є ефективність. Саме через призму ефективності слід оцінювати здійснення кожної державної функції, розвиток кожної сфери юридичної практики. Але розуміння даної категорії потребує уточнення з урахуванням сучасних цивілізаційних реалій.

Свого часу В. Г. Афанасьєв зазначав: «ефективним із соціальної точки зору є той процес, що забезпечує функціонування та розвиток... суспільної системи, сприяє вирішенню соціальних завдань, що стоять перед суспільством» [348, с. 24]. Схожим чином і В. Ю. Касьян пропонує розуміти під ефективністю діяльності її результативність, що визначається залежно від ступеня досягнення відповідних цілей [349, с. 121]. У цілому такий підхід не викликає заперечень, але з наступним зауваженням: акцент тут робиться на результаті, а не на процесі. Тобто цілком ймовірно вбачається ситуація, коли відповідно до принципу «мета виправдовує засоби» державні цілі й завдання будуть досягатися будь-якими, навіть негуманними, методами. Тому, на наш погляд, більш виваженою є позиція, згідно з якою у широкому соціально-філософському значенні ефективність розглядається як знаходження безпечного, постійно вдосконалюваного, вигідного для окремих індивідів і суспільства в цілому способу соціального існування людини [350, с. 23].

Категорія «ефективність» щільно пов'язана з такими поняттями, як «оптимальність», «результативність», «надійність», «якість»... Однак, як вірно підкреслюється у сучасній науковій літературі, при всій своїй значеннєвій близькості ці поняття не тотожні одне одному. Оптимальність, наприклад, не має ступеня порівняння, вона не може бути більшою або меншою, оскільки оптимальність – це найкоротший, мінімізований шлях до мети. Результативність здебільшого відображає процес досягнення конкретних цілей, незважаючи на

витрати – тимчасові, ресурсні, моральні. Якість, як правило, відображає орієнтацію процесу діяльності на дотримання встановлених правил, іноді саме абстрагуючись і від результатів, і від морально-етичних норм. Надійність характеризує безперервність, безпомилковість, ритмічність роботи. Ефективність ніби вбирає в себе усі ці поняття, але, системно характеризуючи діяльність, виходить не тільки з кінцевої мети, а й засобів її досягнення, серед яких правові, моральні, етичні категорії відіграють провідну роль. За певних обставин оптимальність, результативність, якість можуть виступати й реально виступають показниками ефективності. Однак нерідко вони можуть вступати в протиріччя між собою [39, с. 555–557].

А. М. Волощук у своєму дисертаційному дослідженні наголошує на тому, що традиційно ефективність завжди визначалась по аналогії з продуктивністю, що ставило її в залежність від рівня витрат. У підсумку цілий ряд функцій, які має виконувати сучасна держава, характеризувались як “зайві”, “заздалегідь витратні”, чи такі, до яких не може бути застосованим критерій ефективності [351, с. 155–156]. Але, за словами Вільяма Гейсса, за сучасних умов інформаційних суспільств, а також підвищених вимог щодо забезпечення всієї сукупності прав і свобод людини і громадянина, державне управління вже не може виходити з простих розрахунків співвідношення витрат і прибутків, а повинно враховувати й класичні цінності свободи, справедливості та рівності [352, с. 258]. Відповідно до цього, як зазначає В. В. Цветков, «головним критерієм ефективності сучасного державного управління є найбільш повна відповідність управлінської діяльності корінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян, їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних, політичних і соціальних цілей та завдань щодо реформування суспільства» [353, с. 164]. Таким чином, дуже важливим сьогодні є аксіологічне навантаження поняття ефективності діяльності державних органів, його зв'язок із ціннісними категоріями суспільства в їх динамічному розвитку. «Соціальна цінність значною мірою характеризує статику об'єкта, в той час як ефективність – його динаміку» [354, с. 43].

Вище нами вже було наголошено на тому, що стратегічною метою реформування української держави є її перетворення на організацію громадянського суспільства, всі елементи якої мають сервісне спрямування. Це, на нашу думку, є невід'ємною складовою теорії й практики соціальної держави. Збалансованість функціонування державного механізму є дуже важливою умовою його ефективності. Приміром, органи внутрішніх справ не можуть належним чином реалізувати функцію надання послуг населенню «в закритому режимі», відокремлено від інших ланок державного апарату. Тому проблема забезпечення ефективності реалізації вказаної функції міліцейськими структурами об'єктивно виходить за межі Міністерства внутрішніх справ.

Разом із тим, можна дещо змінити й у практиці діяльності ОВС. Зокрема, це стосується оновлення критеріїв визначення ефективності діяльності МВС у цілому та його окремих підрозділів.

Слід зазначити, що досліджувана проблема не є новою. Відповідні дослідження проводилися і за радянських часів у роботах Н. Г. Андрєєва, О. З. Клушина, В. Н. Кудрявцева, А. М. Ларіна тощо, і за період незалежності України у працях І. В. Арістової, О. М. Бандурки, К. І. Беякова, І. В. Бойка, В. Л. Пасічника, К. Е. Петрова, Д. О. Проханова, Б. В. Романюка, Є. С. Самойлової, М. Я. Швеця та ін. Але на думку вчених, ані за радянських часів, ані тепер у системі МВС України не було вироблено надійних критеріїв оцінки ефективності її діяльності та методики проведення оцінки за ними [355].

Якщо аналізувати той «спадок», що ми отримали від попереднього періоду розвитку української міліції, то слід констатувати наступне.

За радянських часів ефективність функціонування міліції оцінювалася переважно за кількісними показниками державної та відомчої статистичної звітності й пов'язувалася з динамікою і розкриттям злочинів. Такий підхід породжував значну кількість негативних наслідків.

По-перше, кримінальна статистика не може слугувати об'єктивним критерієм ефективності діяльності міліції, оскільки рівень злочинності визначається багатьма соціальними факторами, і погіршення відповідних

показників може бути результатом, наприклад, економічних прорахунків державної влади, кризовими явищами, політичними чинниками тощо. Наприклад, за словами Ю. Є. Аврутїна, ідея ліквідації злочинності в історично короткий термін, сформульована в СРСР спочатку як політичне гасло, поступово трансформувалася в політичні ж критерії оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ. Як відомо, злочини й правопорушення є *конвенціональними* поняттями. Іншими словами, суспільство, держава, виходячи із властивої їм культури, звичаїв, традицій, визначає, які поведінкові норми є небажаними й що відповідно до цього є злочином і правопорушенням. Ідеологізація громадського життя призвела до того, що багато форм активності громадян були оголошені несумісними із соціалістичним способом життя, злочинними. У коло цих явищ, поряд із загальноприйнятими у всіх цивілізованих країнах діями, потрапили й такі, які не піддаються кримінально-правовому або адміністративному регулюванню [356, с. 296–297].

По-друге, це спричинило поглиблення феномена, відомого у психології та менеджменті як «поведінка, орієнтована на контроль» [357]. Суть цього феномена полягає в тому, що працівник робить лише те, що контролюється керівництвом, за що його можуть спитати і притягнути до відповідальності. Тому інші напрямки роботи (наприклад, профілактична робота) закономірно приходять у занепад.

По-третє, це призводить до таких негативних наслідків, як гонитва за нарощуванням показників роботи, приховування злочинів від обліку. За словами В. В. Лунєєва, внаслідок штучного заниження кількості зареєстрованих злочинів рівень латентної злочинності сягає 70–80 % від реального рівня злочинності [358, с. 39–58]. Невідповідність статистичних даних реальному становищу та корумпованості у сфері боротьби з організованою злочинністю призводить до залишення поза увагою правоохоронних органів найбільш небезпечних злочинів [359, с. 94–95].

По-четверте, подібний підхід сприяє формуванню викривленої правосвідомості правоохоронця, хибної ментальності особового складу міліції, що орієнтує на створення видимості благополуччя діяльності міліцейських

підрозділів, за яким – укриття злочинів від обліку, негативне ставлення до будь-якої заяви або повідомлення про правопорушення, фальсифікація кримінальної статистики, кримінальних справ і оперативних матеріалів [39, с. 536].

По-п'яте, це породжує численні порушення прав і свобод людини. Задля досягнення розкривання злочинів застосовуються незаконні методи впливу на затриманих осіб. За відсотковими показниками досить часто не видно проблем конкретних громадян. Зокрема, працівникам міліції стає не вигідно врегульовувати конфлікти на доінституційній стадії. Логіка тут така: навіщо відмовлятися від простої справи, яка дозволить з легкістю досягти необхідних показників та уникнути проблем розслідування складних епізодів?

По-шосте, викривлена статистика тягне за собою негативні наслідки й для самої системи МВС, оскільки ускладнюється прогнозування тенденцій розвитку злочинності, розробка реальних цільових програм боротьби з нею, фінансування органів внутрішніх справ не відповідає реальним потребам тощо.

Нарешті, по-сьоме, орієнтація на кількісні показники призводить до відчуження міліції від населення, знецінює її в очах громадян як інститут публічної влади. Зниження престижу міліції створює не лише напруженість у її стосунках з людьми, породжує правовий нігілізм, але й ускладнює підбір персоналу, оскільки громадяни у переважній частині не бажають будувати свою кар'єру в лавах органів внутрішніх справ.

Отже, як можна бачити, недосконалі підходи до визначення ефективності діяльності органів внутрішніх справ породжують дуже серйозні практичні проблеми. За словами К. І. Белякова, метод застосування порівняння абстрактних показників роботи за певні періоди діяльності, хоч і був дещо модернізований, існує в системі МВС України дотепер [360]. Це підкреслює актуальність вирішення питання розробки нової моделі ефективності функціонування ОВС.

Дане питання є складним і таким, що виходить за рамки виключно органів внутрішніх справ і стосується усього державного механізму. Заслуговує на увагу позиція І. Пахомова та Т. Пахомової, які стверджують, що сумарна ефективність системи державної служби безпосередньо залежатиме від ефективності її

елементів, а саме: від ефективності державних органів; процесів та процедур у системі державної служби, ресурсного забезпечення, нормативно-правових актів, які в сукупності регламентують функціонування системи державної служби, державних службовців, їх особистісних характеристик, їх діяльності на робочих місцях тощо. Ефективність державних органів, у свою чергу, залежить від стратегії державного органу, його структури, компетенції, спільних цінностей, технологій прийняття рішень і надання послуг, ресурсів (людських, організаційних, часових, матеріальних, фінансових, інформаційних, інтелектуальних). Тому визначення показників ефективності як системи державної служби в цілому, так і її підсистем потребує подальших наукових розробок [361, с. 104]. На думку О. Б. Андрєєвої, домогтися покращення діяльності органів внутрішніх справ означає ясно усвідомити завдання, виділити з ланцюга проблем головну, визначити шляхи її якнайшвидшого вирішення; різко підвищити ефективність управління органами і підрозділами; позбутися формалізму; вважати ретельність першою заповіддю; взяти в союзники науково-технічний прогрес; енергійно впроваджувати в практику все нове, передове; висунути на перший план людський чинник, без чого немислиме вдосконалення діяльності правоохоронних органів; формувати гармонійно розвинуту, суспільно активну особистість, що несе у собі духовне багатство і моральну чистоту; строго і неухильно дотримуватися законності [362, с. 21].

Слід погодитися з В. Ю. Касьяном стосовно того, що оцінка правоохоронної діяльності ОВС містить у собі дві її сторони – ідеологію (цілі й призначення) і технологію (методичні, інструментальні засоби). Ідеологія оцінки ОВС повинна орієнтувати їхню діяльність на те, до чого треба прагнути, у якому напрямку змінюватися й розвиватися. Технологія оцінки повинна обумовлювати ідеологією й слугувати її реалізації. Ідеологія оцінки, не підкріплена відповідною технологією, перетворюється у нічим не забезпечену декларацію [349, с. 119–120].

Методологія оцінки ефективності діяльності ОВС повинна виходити з розуміння і врахування того, який зміст вкладається в цілі функціонування системи цих органів, які використовуються для їхнього досягнення засоби і

методи, які властивості та якості має процес самої діяльності, яке переважає ставлення до розуміння результатів діяльності. Цілевстановлення, задаючи загальні орієнтири й спрямованість діяльності, обумовлює її значеннєву змістовність. Досягнення цілей, що не відповідають об'єктивним правоохоронним потребам суспільства, а тим більше суперечних їм, не може бути свідченням ефективності діяльності ОВС. «Гарні показники» самі по собі ще не є свідченням ефективної діяльності міліції. У зв'язку із цим вважаємо слушною пропозицію розрізняти два аспекти цілей і адекватних їм результатів, які В. Ю. Касьян умовно позначив як предметний і функціональний. Перший виражається в одержанні певного закінченого продукту (результату) у вигляді, наприклад, розкритого або виявленого злочину, завершеного розслідування у кримінальній справі, зареєстрованої заяви тощо. Під функціональним аспектом мети й результату її досягнення пропонується розглядати спрямованість змісту правоохоронної діяльності, її певні властивості та якості, які повинні відповідати пропонованим вимогам і справжньому, об'єктивному призначенню [349, с. 121].

У процесі зміни критеріїв та засобів оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ слід орієнтуватися на загальні світові тенденції. Аналіз світового досвіду свідчить, що існує ряд умов ефективного функціонування поліції: 1) наявність правової бази, що виражає волю суспільства щодо поліції; 2) чітке управління з боку вищої національної і регіональної адміністрації; 3) соціальна довіра; 4) укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних розв'язуванню завданням; 5) достатнє фінансування і оснащення необхідними коштами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки тощо [363, с. 27–28]. Якщо традиційна схема діяльності поліції походить із концепції інциденту, що є одиницею і оцінки, і планування діяльності поліції, то за сучасних умов визначальною одиницею аналізу є проблема громадянина [240, с. 16].

Відповідно, однією з основних характеристик рівня ефективності роботи поліції є ступінь задоволення населення поліцейською діяльністю, що, у свою чергу, визначає рівень довіри населення до поліції. Дослідження даного питання в



країнах Європейського Союзу демонструє той факт, що перше місце за шкалою довіри населення посідає саме поліція (70 %), випереджаючи збройні сили (58 %), систему освіти (56 %), церкву (54 %), телебачення й радіо (53 %), систему соціального страхування (49 %), місцеву владу (47 %), парламенти (43 %), пресу (38 %), міжнародні компанії (37 %), профспілки (36 %) та індустрію реклами (24 %). Натомість за даними соціологічних досліджень, проведених у Харкові, 81 % респондентів, стосовно яких було вчинено ті чи інші злочинні дії, навіть і не намагалися звертатися по допомогу до правоохоронних органів, причому 67 % пояснили свою поведінку тим, що вони не вірять у дієвість такого звернення [364, с. 171].

Щоб досягти європейського результату в нашій країні, необхідно докорінно переглянути пріоритети діяльності міліції. Це, зокрема, стосується її сервісного спрямування, впровадження сервісного менеджменту, під яким розуміється «тотальний організаційний підхід, що розглядає сприйняття клієнтом якості сервісу головною рушійною силою» [365, с. 20].

Актуальними у зв'язку з цим є слова, які більше століття тому сказав санктпетербурзький градоначальник генерал-лейтенант М. В. Клейгельс: «Призначення поліції – попереджати й припиняти загрози, що походять як від злих людей, так і від сил природи й різних нещасних випадків; усувати все, що заважає заняттям жителів, непротивним закону, користуватися майновими благами й насолодами, для чого вона застосовує передбачені законом заходи і приходять на допомогу там, де засобів приватної й громадської діяльності виявляється замало. Отже, допомога поліції проявляється тільки тоді, коли її потребують, у визначених законом випадках, а інакше ж вона буде беззаконним втручанням у чужі справи» [366, с. 8]. Слушність цих слів підтверджується й сучасними дослідженнями. Так, О. О. Сосновик серед недоліків надання адміністративних послуг населенню органами внутрішніх справ називає наступні: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; перекладання обов'язків органів внутрішніх справ щодо збирання довідок, візування, погодження на приватних осіб; необґрунтоване завищення ціни на окремі види

адміністративних послуг; обмеженість днів і годин прийому громадян в ОВС; проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг; зобов'язання приватних осіб сплачувати так звані „добровільні” благодійні внески за надання адміністративних послуг; необґрунтовано перебільшений перелік документів, які повинні надавати приватні особи для отримання певної послуги; відсутність можливості замовити певну адміністративну послугу зробивши попередньо заяву по телефону, факсу, Інтернету тощо; ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил; порушення строків надання окремих видів адміністративних послуг [53, с. 166–167]. За таких умов важко очікувати позитивної оцінки громадянами реалізації органами внутрішніх справ функції надання послуг.

Певні позитивні зміни в діяльності органів внутрішніх справ України все ж відбуваються, що знаходить своє відображення й на нормативному рівні. Так, наказом МВС України № 214 від 28.02.2006 р. затверджено Тимчасове положення про стройовий підрозділ патрульної служби ОВС, у якому основними критеріями оцінки діяльності підрозділів патрульної служби визначено: стан правопорядку в громадських місцях на території обслуговування; практичні результати роботи нарядів патрульної служби на маршрутах патрулювання за визначеними показниками; стан службової дисципліни та законності серед особового складу підрозділу. При цьому визначальним критерієм в оцінці діяльності підрозділу має стати думка населення, яке мешкає та працює на закріпленій за підрозділом території, а показник безпосереднього розкриття злочинів окремим пунктом визнано не діючим щодо вказаної служби (пп. 7.1–7.2 Положення) [355].

Слід зазначити, що задоволення населення діяльністю міліції є неоднозначним і складним показником внаслідок існування різноманітних соціальних груп, які мають несхожі очікування стосовно функціонування державної влади. Проведені дослідження виявили дві соціальні групи, які найчастіше стикаються з адміністративною системою – це підприємці та соціально незахищені верстви населення [367, с. 50]. Відповідно, вказані категорії

громадян висувають більш суттєві вимоги до їхнього обслуговування органами виконавчої влади, в тому числі й органами внутрішніх справ. Крім того, якщо жертви злочинів оцінюють діяльність міліції за такими параметрами, як розкриття злочину, арешт і притягнення до відповідальності винного, відшкодування заподіяних збитків, то для населення в цілому більш важливими є такі показники, як спокій у районі проживання, відчуття “присутності” міліції, її готовності прийти на допомогу в будь-якій надзвичайній ситуації [368, с. 103].

Тому оцінювання ефективності здійснення функцій органами внутрішніх справ має бути комплексним, охоплювати різні аспекти. По-перше, важливим є розвиток інформаційних баз про факти застосування сили, жорстокості, некоректного поводження й корупції. По-друге, показники ефективності повинні більш тісно пов’язуватися з діями поліції в рамках територіальних (місцевих) громад. По-третє, повсюдно має бути запроваджено практику вивчення якості взаємодії поліції й місцевих громад (скажімо, доля громадян, що відзначили ввічливість поліцейського, серед загального числа громадян, які мали контакт із поліцейськими); рівень відчуття незахищеності як один з показників кінцевого ефекту діяльності поліції; рівень віктимізації, а не рівень злочинності як один з показників кінцевого ефекту діяльності поліції; безпосереднього результату й кінцевого ефекту, що орієнтують поліцію на проактивну, проблемно орієнтовану діяльність [240, с. 24–25].

У цілому населення оцінює якість послуг, що надаються органами внутрішніх справ, за такими показниками, як швидкість обслуговування, почуття усвідомленого рівня безпеки, ставлення персоналу до громадян, його комунікабельність і відкритість, доступність і професіоналізм [311, с. 33–34]. Про ефективність діяльності правоохоронних органів свідчать також і непрямі показники, такі, наприклад, як ступінь і характер сприятливості обстановки для розвитку бізнесу (напр., розмір прибутків компаній), вартість житла у тому або іншому районі тощо [369, с. 53].

Слід погодитися з К. В. Ніколаєнко, яка серед основоположних критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг згадує: 1) зручність; 2) доступність; 3) своєчасність; 4) результативність [370, с. 323].

**Зручність** передбачає можливість вибору способу звернення за послугою; спілкування лише з одним уповноваженим органом для отримання очікуваного результату; належну організацію особистого прийому споживачів; оплату послуги безпосередньо на місці (за умови, що вона є платною).

**Доступність** означає наявність достатньої кількості джерел контактної інформації (друкованих, телефонних, електронних) про орган, в якому можна отримати необхідну послугу; максимальну територіальну наближеність органу до споживачів; можливість вільного входу в приміщення органу без окремого дозволу (перепустки); фактичну наявність бланків та інших формулярів у достатній кількості; відповідність розміру плати за послугу собівартості надання даного виду послуг (для платних послуг).

**Своєчасність** – надання послуги (вирішення справи) у встановлений строк. При цьому тривалість терміну має бути обґрунтованою, тобто враховувати реальні можливості органу дотриматись визначених строків.

**Результативність** – гарантоване досягнення результату, на який очікує споживач послуги, звертаючись до органів внутрішніх справ.

Серед методів, які дозволяють отримати дані про ступінь ефективності реалізації функції надання послуг органами внутрішніх справ, можна виділити наступні: публічна звітність; аналіз відображення проблем охорони правопорядку засобами масової інформації; аналіз громадської думки: проведення опитувань громадян державними та громадськими інститутами та організаціями; аналіз звернень громадян [171, с. 69].

Досягнення необхідного стану діяльності ОВС в аспекті ефективного обслуговування населення вимагає суттєвих зусиль організаційного, фінансового, виховного характеру, поглиблення взаємодії міліції з населенням, покращення ступеня її відкритості, підконтрольності інститутам громадянського суспільства тощо. Як зазначає О. О. Сосновик, ефективність та якість адміністративних послуг

які надаються органами внутрішніх справ, у значній мірі залежать від чіткого розподілу функцій та обов'язків між окремими підрозділами органів внутрішніх справ, налагодження взаємодії між ними [53, с. 80]. Так, за сучасних умов виділяють наступні типи організаційних перетворень системи держслужби: 1) реструктуризація, реконструкція, що належать до перетворення процесів, структур, систем, ресурсного потенціалу; 2) реорієнтація, що включає переформулювання цілей і стратегії залежно від вимог навколишнього середовища; 3) ревіталізація, що складається зі зміни способів поводження системи в навколишньому середовищі та поводження всередині організації (стилів діяльності, організаційних відносин, організаційного поводження); 4) перемодельювання, що полягає у зміні цінностей і переконань працівників, у тому числі керівництва [361, с. 106]. Усі чотири напрями вдосконалення служби є важливими для ефективної реалізації ОВС функції надання послуг населенню.

Не менш важливим у вирішенні даної проблеми є й кадрове питання. За словами К. К. Афанасьєва і Д. М. Полонського, тривалий час в Україні залишається не вирішеною проблема «пропускної здатності» системи МВС, а саме: питання щодо перевантаження міліцейської системи. Тому автори вважають за доцільне розробити науково обґрунтовані методики нормування усіх видів міліцейської діяльності та визначення оптимального службового навантаження на кожного працівника системи, а у подальшому – й відповідного організаційного забезпечення виконання такої норми [355]. Заслуговує на увагу досвід Німеччини, де вважається, що здоров'я поліцейських, їх фізична форма, робочий час є ресурсом держави. Даремно втомлювати поліцейських – означає шкодити державі, здійснювати як мінімум посадове правопорушення [109, с. 268].

Крім того, під час добору та розстановки кадрів у ОВС (особливо при занятті керівних посад) слід враховувати готовність і здатність претендента надавати послуги населенню. В цьому сенсі важко переоцінити значення виховної роботи в діяльності міліції. Ще у знайденому археологами давньоєгипетському манускрипті, що відноситься до епохи Давнього Царства (2575–2134 рр. до н. е.), міститься важлива вказівка чиновникам: «...прохач більше бажає уваги до його

слів, ніж виконання того, заради чого він прийшов» [372, с. 129]. Слід констатувати, що дана думка є актуальною й сьогодні. Тому сучасна підготовка працівника міліції має як обов'язкову складову включати також і знання конкретних психологічних методів і прийомів спілкування з громадянами [373, с. 41]. Як зразок можна використати британський досвід підготовки констеблів у Піл-центрі, де головним завданням вважається навчити поліцейського спілкуватися, логічно мислити, уміти слухати співрозмовника, співчувати громадянам, проявляти тактовність і ввічливість, знаходити підхід до людей, встановлювати з ними контакти, викликати довіру, уміти надавати допомогу жертвам злочинів. Займається цим спеціальна кафедра, що крім підготовки поліцейських до взаємодії із громадськістю також навчає викладачів коледжу, інструкторів поліцейських підрозділів провінцій [374, с. 43–44]. Нормативи діяльності чеської поліції також наголошують на тому, що «офіцер поліції не має права здійснювати поліцейські дії... якщо... він/вона був професійно не підготовлений для відповідних дій і якщо характер цих дій вимагає такого професійного навчання...» [375].

Процеси глобалізації, європейської та світової інтеграції охоплюють дедалі більше сфер життєдіяльності. Це, безумовно, стосується і сфери освіти. Протягом останніх років Україна здійснює активну модернізацію освітньої діяльності в контексті європейських вимог. Аналіз реального стану системи вищої освіти та підготовки кадрів у ВНЗ МВС України в умовах трансформаційних процесів, спрямованих на демократизацію суспільства, дозволяє зробити висновок про суттєві недоліки в цій сфері. Зокрема, приділяється недостатня увага всебічному розвитку особистості, що є важливою умовою підготовки персоналу органів внутрішніх справ, який не лише повинен засвоїти необхідні професійні знання і вміння, але й сформував високий рівень відповідальності за доручену справу, морально-психологічну готовність відстоювати прогресивні цінності, притаманні сучасному громадянському суспільству.

Переконані, що реформування МВС неможливе без вдосконалення процесу її освіти і виховання. Поліція (міліція), як і армія, має бути професійною, її

професіоналізм повинен закладатися у відомчому навчальному закладі, в межах збалансованого навчального процесу, який враховує специфіку майбутньої роботи. Для цього необхідно, щоб і викладацький склад навчального закладу був сформований з осіб, які повністю усвідомлюють особливості, потреби й виклики сучасної правоохоронної діяльності. ВНЗ МВС повинен підготувати та виховати майбутнього співробітника міліції, який буде служити народові й захищати інтереси людини, тобто надавати послуги належної якості.

Протягом навчання курсанти досить часто беруть участь у заходах щодо забезпечення безпеки громадян, охорони громадського порядку, виконання інших покладених на міліцію завдань та обов'язків, а також у відповідності до освітніх програм проходять щорічну практику у структурних підрозділах МВС. Тому досить важливо, щоб кожний курсант як у службовий, так і в позаслужбовий час утримувався від будь-яких дій, які можуть зганьбити честь і гідність працівника міліції, суттєво підірвати авторитет ОВС у цілому.

Вважаємо, що формуванню впевненої у собі, відповідальної, психологічно і морально стійкої особи майбутнього правоохоронця сприятиме створення та активна діяльність органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування. Як свідчить досвід європейських країн, життя студентів неможливо уявити без органів студентського самоврядування, які перебувають у рівноправних партнерських стосунках з адміністрацією навчальних закладів.

Концептуальна ідея реального впровадження, ефективного функціонування та розвитку органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування у ВНЗ МВС ґрунтується на тому, що вони є одним із найважливіших видів самоорганізації курсантського колективу, за допомогою якого можна значно підвищити рівень навчання, виховання, виконання завдань та обов'язків, а також інших видів професійної підготовки майбутніх офіцерів, що забезпечить безпосередній перехід від авторитарної (каральної) до гуманістичної (суб'єктної) моделі функціонування міліції, оскільки відбувається переорієнтація освіти і виховання майбутнього офіцера на його особистість, ступінь зрілості якої найяскравіше виявляється у первинному структурному утворенні самоорганізації курсантів –

органах курсантського, студентського та слухацького самоврядування ВНЗ МВС і яка активно розвивається у процесі участі в таких органах.

Дисертантом відповідно до чинних нормативно-правових актів та з урахуванням специфіки діяльності відомчого ВНЗ розроблено організаційно-функціональну модель і положення про органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування (див. додатки А, Б). Ця модель пройшла практичну апробацію в межах Харківського національного університету внутрішніх справ (відповідне Положення було затверджене Конференцією трудового колективу ХНУВС 30 листопада 2006 р.). У 2010 р. до Положення про органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування в Харківському національному університеті внутрішніх справ внесено зміни і доповнення, які дозволяють вдосконалити механізм функціонування вказаного самоврядування та створюють умови його реального впровадження у ВНЗ МВС України.

Впровадження вказаного положення: допоможе модернізувати навчання і виховання підготовки кадрів для ОВС; наповнить функціонування ВНЗ МВС сучасним змістом, яке будується на основі єдиної системи міліцейської освіти і виховання; сприятиме формуванню навичок лідера; забезпечить гармонійність поєднання високої професійної кваліфікації та особистих якостей випускника ВНЗ МВС із використанням новітніх форм роботи; сприятиме вихованню в кожного курсанта обов'язку високо тримати честь офіцера, постійно прагнути до самовдосконалення, досягнення високого рівня особистої культури тощо.

Переконані, що дана модель допоможе виявити та реалізувати потенціал кожного курсанта, студента чи слухача, забезпечить всебічний розвиток особистості, сприятиме більш глибокому засвоєнню професійних знань і навичок шляхом свідомого ставлення до навчання, дисципліни, дотримання моральних норм, виконання обов'язків, несення служби, а також дасть змогу своєчасно стимулювати певні напрями формування особистості майбутнього офіцера з високими моральними і громадянськими якостями, допоможе досягти позитивного результату у розвитку кожного члена колективу та суттєво вплине на якість надання послуг населенню ОВС України.



У професійній підготовці поліцейських (співробітників органів внутрішніх справ) і особливо в їхній практичній діяльності акцент насамперед повинен робитися не на фізичному, а на психологічному впливі на правопорушника. Примусові заходи впливу повинні бути націлені на мінімізацію заподіяння шкоди людині. Якщо поліцейський під час припинення протиправних дій і затримання правопорушника, незважаючи на різні провокації з боку останнього, обійшовся без застосування фізичної сили, то із професійної точки зору він вийшов переможцем. У такий спосіб закладається позитивна оцінка професійних якостей поліцейського [376, с. 40].

Важливо, щоб працівник міліції перебував в атмосфері пріоритету прав людини, поваги до людської гідності на всіх етапах своєї діяльності. Вирізняють три стадії соціалізації працівників: очікувана соціалізація, тобто самопідготовка особи до вступу на службу до міліції; формальна соціалізація, коли слухач (курсант) засвоює цінності, традиції міліцейського підрозділу (структури); соціалізація, яка відбувається протягом службової кар'єри [377, с. 234].

Поза сумнівом, пріоритетним напрямом підвищення ефективності реалізації функції надання послуг населенню є поглиблення партнерських відносин ОВС з населенням. Партнерські відносини можуть бути реалізовані у багатьох формах. Деякі з них вже згадувалися вище, але можна додати наступне:

- проведення обліку житла, де проживають особи похилого віку, самотні, визнані недієздатними, психічно хворі, які потребують опіки, з метою запобігання фактам знущання з них, незаконного відчуження житла [378, с. 619];

- залучення добровільних помічників міліції з цивільних осіб для виконання канцелярських робіт, здійснення професійних послуг (допомога студентів-медиків, юристів-стажерів, радіолюбителів, перекладачів); здійснення охорони громадського порядку; створення пошукових груп; здійснення профілактики злочинів [379, с. 76];

- створення постійно діючих громадських формувань для допомоги дільничним інспекторам міліції по охороні громадського порядку і профілактиці правопорушень, оперативного реагування на заяви і повідомлення громадян.

Прикладами можуть слугувати козацькі формування у Сімферополі (козацька дружина «Кречет»), Феодосії («Служба муніципальної безпеки»), Алушті («Прикордонна козацька охорона»), Бахчисараї («Козача охорона») [380, с. 136–137];

- налагодження ділових зв'язків з організаціями так званої ринкової інфраструктури. Мова йде про співробітництво з аудиторськими компаніями, антимонопольними комітетами, реєстраційними й торговельно-промисловими палатами, фондами майна, професійними асоціаціями (союзи страховиків, промисловців і підприємців, кооператорів тощо). У країнах, де ринкова економіка давно і успішно функціонує, взаємодія правоохоронних органів з подібними товариствами є не тільки обов'язковою за законом, але й надзвичайно плідною [381, с. 27];

- створення надійних і постійно оновлюваних джерел інформації, корисної для споживачів правоохоронних послуг. Це може бути, наприклад, веб-сайт із практичними порадами та поясненнями щодо: особистої безпеки громадян; захисту дітей та осіб похилого віку від злочинних посягань; запобігання проявам расизму, наркоманії та алкоголізму; простих порад, як зробити безпечнішою свою домівку; захисту автотранспорту, мобільного телефону, комп'ютерного обладнання і офісу; запобігання збройному пограбуванню; втручання міліції в домашні сварки чи насильство; прав споживачів і запобігання злочинності [364, с. 172].

Важливо також, щоб функція надання послуг населенню була добре збалансована з іншими функціями ОВС задля недопущення перекосів їхнього функціонування. Щоб не виникало ситуацій, схожих на інколи виникаючі у ФРН, коли поліція спостерігає за демонстрацією, скажімо, курдів на проїзній частині дороги, не маючи права втручатися, а в цей час законослухняні громадяни сидять у пробках на дорозі [109, с. 264].

Отже, забезпечення ефективності реалізації функції надання послуг є проблемою комплексною, складною і багатогранною. Вона включає в себе і питання визначення чітких критеріїв ефективності, і розробку методів аналізу діяльності ОВС за вказаними критеріями, і стандартизацію надання публічних

послуг населенню, низку організаційних, виховних, матеріально-технічних заходів тощо. Разом із тим, вказана функція не може бути вдосконалена у відриві від інших функцій ОВС та, у більш широкому сенсі, від функціонування всього державного апарату. Найважливіше завдання, яке стоїть сьогодні перед українською державою – це перетворення її на публічну організацію сервісного спрямування, яка усі свої зусилля спрямовуватиме на створення комфортного та безпечного середовища проживання своїм громадянам.

### **Висновки до розділу 3**

1. Попри те, що законодавство України містить положення про різноманітні послуги (зокрема – житлово-комунальні, соціальні, фінансові, інформаційні, охоронні, транспортні, послуги поштового зв'язку, послуги військового та спеціального призначення тощо), в цілому його характеризує відсутність чіткої системності й логіки. Адміністративні послуги в національному законодавстві регулюються переважно на рівні підзаконних нормативно-правових актів, тому є нагальна потреба їх належної законодавчої регламентації.

2. Підзаконні акти, що регламентують надання послуг органами внутрішніх справ, слід систематизувати за наступними критеріями: за адресатом (акти, що стосуються всієї системи МВС та окремих підрозділів); за змістом (акти матеріально-правового та процесуально-правового характеру); за суб'єктом видання (акти, видані МВС самостійно та спільно з іншими міністерствами та відомствами).

3. Конституцію України необхідно доповнити розділом, присвяченим правоохоронним органам, який визначав би їх поняття, систему, основні напрямки діяльності, принципи їх функціонування та взаємодії тощо. Необхідно також прийняти низку нових нормативно-правових актів, зокрема, закони «Про публічні послуги» та «Про стандарти публічних послуг».

4. В умовах впровадження концепції соціального обслуговування населення в діяльність ОВС виникає необхідність розширення принципів діяльності міліції, передбачених Законом України «Про міліцію» і наповнення їх новим змістом у відповідності до європейських стандартів поліціювання. Зокрема, слід звернути увагу на принцип соціальної репрезентативності, відповідно до якого кадровий склад поліції (міліції) повинен належним чином відображати соціальну структуру суспільства, зокрема, його етнічний склад, релігійні переконання і стать. Принцип взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням має включати партнерські відносини між органами внутрішніх справ та громадянським суспільством.

5. При визначенні форм реалізації органами внутрішніх справ функції надання послуг населенню слід пам'ятати про те, що кожний структурний підрозділ, що входить у систему МВС, має свої специфічні завдання, а отже, – і форми їх розв'язання. При складній організації цих органів досить важко проаналізувати усю сукупність форм їх діяльності. Тому, перш за все, необхідно визначити основні напрями, за якими необхідно встановлювати конкретні форми реалізації вказаної функції.

6. Можна виділити чотири напрями реалізації функції надання послуг ОВС населенню. Перший напрям – надання масових послуг, безпосередньо пов'язаних з виконанням функцій ОВС (реєстрація автотранспорту, зброї, ліцензування окремих видів діяльності, охорона майна фізичних і юридичних осіб тощо). Другий напрям охоплює широке коло послуг, які надають ОВС громадянам в екстрених, надзвичайних ситуаціях. Третій напрям стосується різних аспектів співробітництва міліції з населенням. Це, зокрема, інформаційна, консультативна, виховна та спільна правоохоронна діяльність. Четвертий напрям включає співробітництво ОВС з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, спрямоване на покращення умов проживання громадян, створення безпечного навколишнього середовища.

7. Якісна реалізація функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України не в останню чергу залежить від рівня підготовки персоналу. Тому

необхідно вдосконалювати навчальний процес у системі вищих навчальних закладів системи МВС, зокрема, шляхом розвитку курсантського, студентського та слухацького самоврядування. Автором розроблено Положення про органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування в Харківському національному університеті внутрішніх справ, яке було експериментально апробовано протягом 2006–2010 рр.

8. З метою підвищення ефективності реалізації функції надання послуг населенню необхідно докорінно змінити підходи щодо оцінки якості роботи міліції. За сучасних умов оцінювання ефективності здійснення функції надання послуг органами внутрішніх справ має бути комплексним, охоплювати різні аспекти (у тому числі, ставлення до працівників ОВС громадян) та орієнтувати міліцію на проактивну діяльність.

## ВИСНОВКИ

Узагальнення результатів проведеного дослідження дає можливість зробити низку висновків і пропозицій, що мають важливе теоретичне й практичне значення.

1. Впровадження функції надання послуг у діяльність ОВС повинно відбуватися з усвідомленням загальної цивілізаційної тенденції вдосконалення державних функцій, які є вкрай чутливими до сутнісних змін держави. Формування постіндустріального суспільства вимагає нової конфігурації політичної влади та значно змінює характер державних функцій. Зокрема, воно полегшує практичну реалізацію концепції соціальної держави, оскільки породжує сервізацію суспільних відносин.

2. Внаслідок удосконалення сервісної складової функціонування держави її роль зростає, тому слід вважати неприйнятною теорію мінімізації ролі держави у суспільстві. Громадянське суспільство за сучасних умов може розвиватися належним чином лише за умови існування сильної держави, яка здатна сприяти консолідації суспільства, створювати для нього належні умови життєдіяльності. Разом із тим, потребують впровадження ефективні механізми громадського контролю за діяльністю держави задля зменшення ризику порушень нею прав і свобод людини і громадянина.

3. Необхідно підкреслити важливість гуманізації правоохоронної діяльності держави за сучасних умов, її спрямованість на забезпечення балансу загальносоціальних та індивідуальних інтересів, впровадження європейських та світових стандартів забезпечення порядку та безпеки у суспільстві. Реалізація державою правоохоронної функції повинна призводити не до протистояння влади і громадян, їх розколу по лінії застосування примусу, а навпаки, вона має сприяти об'єднанню всіх суб'єктів та інститутів громадянського суспільства на основі усвідомлення спільних інтересів у досліджуваній сфері.

4. Функція надання послуг населенню за таких умов повинна розглядатися у широкому та вузькому значеннях. У вузькому значенні вона

передбачає надання широкого спектра послуг громадянам і юридичним особам на підставі їх звернення або відповідного договору (охорона майна, реєстрація автотранспорту, надання консультацій тощо), а у широкому перетворюється на магістральний напрямок діяльності держави, невід'ємну складову державної політики.

5. Проведений аналіз світових тенденцій функціонування поліцейських структур дозволяє зробити важливі висновки стосовно докорінної зміни парадигми поліціювання внаслідок зустрічного розвитку інститутів громадянського суспільства і держави. Досвід функціонування поліцейських структур розвинених країн світу демонструє різноманітність підходів до втілення концепції соціального обслуговування у їхню діяльність як на рівні комплексних моделей, так і у вигляді окремих акцій та програм.

6. Аналіз законодавства України демонструє той факт, що за сучасних умов послуги держави набули модифікованого, комплексного характеру. Втім, чинне законодавство є несистематизованим, нормативне регулювання потребує суттєвого удосконалення. Будь-яка публічна послуга може перетворитися на чинник, що не зближує державу і громадянина, а віддаляє їх, створює напруженість у їхніх взаємовідносинах, якщо вона перевантажена процедурними бар'єрами, неузгоджена з іншими функціями, не забезпечена механізмами належного контролю тощо.

7. Необхідно створити чітку нормативну вертикаль регулювання різних аспектів надання послуг населенню органами внутрішніх справ. Для цього слід вдосконалити Конституцію України в тій частині, де розкриваються функції держави, її органів, акцентувати увагу на службових обов'язках держави та правоохоронних органів забезпечувати права і законні інтереси людини і громадянина. Крім того, необхідно прийняти закони «Про публічні послуги» та «Про стандарти публічних послуг», провести інвентаризацію «масиву» підзаконних актів, що стосуються сфери послуг, узгодити їх між собою і нормативно-правовими актами вищої юридичної сили.

8. Концептуальна ідея надання послуг населенню органами внутрішніх справ повинна впроваджуватися в тому числі й шляхом удосконалення принципів їх діяльності. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про міліцію», основними принципами діяльності міліції є: законність, гуманізм, повага до особи, соціальна справедливість, взаємодія з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням. Крім того, міліція у своїй діяльності має поєднувати гласність і збереження державної (або службової) таємниці та не допускати впливу політичних чинників на виконання її працівниками службових обов'язків. В умовах реалізації концепції соціального обслуговування населення дані принципи мають бути розширені й наповнені новим змістом. Вони повинні відображати сучасні тенденції розвитку міжнародного права, загальносвітові та європейські стандарти функціонування поліцейських структур.

9. Попри те, що кожний структурний підрозділ системи МВС має свої специфічні завдання, а, отже, і форми їх розв'язання, їх системний аналіз дозволяє визначити форми реалізації функції надання послуг за чотирма напрямками: надання масових послуг щодо реалізації прав і свобод громадян; надання послуг громадянам в екстрених, надзвичайних ситуаціях; надання послуг, пов'язаних зі співробітництвом міліції з населенням (це, зокрема, стосується інформаційної, консультативної, виховної та спільної правоохоронної діяльності); взаємодія органів внутрішніх справ з іншими публічно-владними інституціями щодо створення безпечного соціального середовища, усунення причин та обставин, що сприяють вчиненню правопорушень.

10. Ефективність реалізації функції надання послуг населенню може бути забезпечена за допомогою комплексного підходу, в центрі якого має бути людина, її права, свободи, законні інтереси і обов'язки. А це означає відхід від формальних, статистичних показників, за якими не видно реальних проблем, що існують у правоохоронній сфері; формування новітніх критеріїв оцінки якості роботи органів внутрішніх справ. Необхідно докласти зусиль для забезпечення належного іміджу працівника міліції, позитивного сприйняття населенням як особи правоохоронця, так і виконуваних ним функцій.



11. Особливого значення в умовах переорієнтування особового складу органів внутрішніх справ на пріоритетну реалізацію функції надання послуг населенню набуває якість виховного процесу в навчальних закладах системи МВС. Протягом навчання курсант не лише повинен оволодіти професійними знаннями та вміннями у необхідному обсязі, але й сформувати високий рівень відповідальності за доручену справу, морально-психологічну готовність захищати інтереси громадян. Цьому сприятиме впровадження в життя відомчих навчальних закладів механізмів курсантського, студентського та слухацького самоврядування.

12. У цілому слід констатувати, що функція надання послуг населенню не може бути вдосконалена у відриві від інших функцій ОВС, а також, у широкому сенсі, від функціонування усього державного апарату. Найважливіше завдання, яке стоїть сьогодні перед українською державою – це перетворення її на публічну організацію сервісного спрямування, яка усі свої зусилля спрямовуватиме на створення комфортного та безпечного середовища проживання своїм громадянам.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Фуллер Л. Л. Мораль права / Л. Л. Фуллер; пер. с англ. Т. Даниловой ; под ред. А. Куряева. – М.: ИРИСЭН, 2007. – 308 с. – (Право).
2. Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. / Н. М. Коркунов. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. – Т. 1 : Введение и общая часть. – 1909. – 623 с.
3. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : в 4 т. / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1910. – Т. 1, вып. 1. – 839 с.
4. Лопухин А. А. Настоящее и будущее русской полиции. Из итогов служебного опыта / А. А. Лопухин. - М. : Изд. В. М. Саблина, 1907. – 69 с.
5. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 302 с.
6. Денисов А. И. Советское государство: возникновение, развитие, сущность и функции / А. И. Денисов. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 426 с.
7. Загайнов Л. И. Экономические функции советского государства / Л. И. Загайнов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 264 с.
8. Каск Л. И. Функции и структура государства / Л. И. Каск ; отв. ред. Д. А. Керимов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1969. – 65 с.
9. Манов Г. Н. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции / Г. Н. Манов. – М. : Юрид. лит., 1978. – 96 с.
10. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.
11. Братко А. Г. Правоохранительная система (Вопросы теории) / А. Г. Братко ; ред. Э. А. Чиркин.. – М. : Юрид. лит., 1991. – 205 с.
12. Радько Т. Н. Понятие и структура функции охраны социалистического правопорядка // Проблемы дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : межвуз. сб. науч. трудов. – К. : Высш. школа МВД СССР, 1986. – С. 6–8.

13. Социалистическое государство : Сущность, функции и формы / авт. кол.: И. П. Ильинский, Н. В. Черноголовкин, О. Амархуу и др. ; ред. кол. : И. П. Ильинский и др. ; Академия общественных наук при ЦК КПСС. – М. : Мысль, 1976. – 167 с.
14. Степаненко Ю. В. Понятие и содержание правоохранительной деятельности / Ю. В. Степаненко // Российский следователь. – 2003. – № 8. – С. 20–28.
15. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций советского государства / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 81–91.
16. Теория государства и права : учебник для вузов / под общ. ред. О. В. Мартышина. – М. : Норма, 2007. – 496 с.
17. Юсупова И. К. Охранительная функция в системе Российского государства / И. К. Юсупова // Российская академия юридических наук. Научные труды. – М. : ИГ «Юрист», 2001. – № 1. – Т. 1. – С. 40–46.
18. Теория права и государства: учебник для юрид. вузов / авт. кол. : В. С. Афанасьев, А. Г. Братко, В. Н. Бутылин и др. ; под ред. В. В. Лазарева. – М. : Новый юрист, 1997. – 432 с.
19. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы СССР: проблемы теории и методики преподавания / К. Ф. Гуценко // Вестник Московского государственного университета. – Серия 11, Право. – 1989. – № 2.
20. Мураметс О. Ф. Основные функции советской милиции / О. Ф. Мураметс // Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел. – М. : ВНИИ МВД СССР. – 1982. – № 61. – С. 45.
21. Шергин А. П. Основные направления исследований проблем административно-правовой деятельности органов внутренних дел / А. П. Шергин // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. – 2000. – № 7. – С. 5–12.
22. Капитонов С. А. Ведущая функция органов внутренних дел и проблемы ее реализации / С. А. Капитонов // Научные исследования высшей школы. – Тюмень : Тюменский юрид. ин-т МВД России, 1997.

23. Административная деятельность органов внутренних дел : [учебник]: Часть общая / под ред. д-ра юрид. наук А. П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России : Щит-М, 1998. – 335 с.
24. Кузнецов С. М. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): дисс. ... канд. юрид наук : 12.00.02 / С. М. Кузнецов. – М., 1997. – 153 с.
25. Болотина Е. В. Правоохранительная функция государственной власти (теоретико-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Е. В. Болотина. – СПб., 2000.
26. Шматков А. А. Некоторые вопросы правового регулирования деятельности органов внутренних дел / А. А. Шматков // Современное право. – 2006. – № 12. – С. 87–89.
27. Мушкет И. И. Полиция в механизме Российского государства: историко-теоретический аспект: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И. И. Мушкет. – СПб., 1997. – 180 с.
28. Савельева М. В. К вопросу о функциях полиции России начала XX века / М. В. Савельева // История государства и права. – 2003. – № 1. – С. 55–56.
29. Сірий М. І. Реформи правоохоронних органів у Європі й Україні / М. І. Сірий // Вісник Верховного суду України. – 2006. – № 8. – С. 24–30.
30. Бейлі Д. Зовнішня політика для демократичної поліційної моделі / Д. Бейлі // Діяльність поліції і суспільство. – 1995. – № 5.
31. Colquhoun P. A treatise on the police of the metropolis / P. Colquhoun. – Reprint. with 7th ed. in 1806. – Montclair, NJ : Patterson Smith, 1969. – 655 p.
32. Bouza A. V. Police Administration: Organization and Performance / A. V. Bouza. – N. Y.–Toronto : Elsevier, 1978. – 348 p.
33. Бельсон Я. М. Полиция „свободного" общества / Я. М. Бельсон. – М. : Юрид. лит., 1984. – 176 с.
34. Свон Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России: науч. изд. / Р. Д. Свон ; под общ. ред.

- В. П. Сальникова. – СПб. : Алетейя ; С.-Петербург. ун-т МВД России, 2000. – 288 с.
35. Banton M. *The Policeman in the Community* / M. Banton. – London : Tavistock, 1964. – 296 p.
36. Беше-Головко К. Морис Ориу: междисциплинарный подход на службе динамической концепции права / К. Беше-Головко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6. – С. 174–187.
37. Мартыненко О. А. Органы внутренних дел в зеркале криминологических исследований / О. А. Мартыненко // Право и политика. – 2002. – № 4. – С. 62–69.
38. Дербичева С. А. Некоторые системные характеристики деятельности полиции / милиции в условиях глобализации. Проблемы межкультурной компетенции и восприятия роли и места преступности в современном обществе / С. А. Дербичева, П. Н. Астапенко // Закон и право. – 2005. – № 1. – С. 56–61.
39. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина / [Ю. І. Римаренко, Є. М. Моїсеєв, В. І. Олефір та ін.]. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
40. Калініченко М. Влада громадянського суспільства / М. Калініченко. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 175 с.
41. Січкач В. О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумови ефективного забезпечення прав і свобод людини / В. О. Січкач // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 3. – С. 40–51.
42. Опришко І. В. Проблеми реформування органів внутрішніх справ України на сучасному етапі та шляхи їх вирішення / І. В. Опришко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2002. – № 5. – С. 213–220.
43. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Джафарова Олена В'ячеславівна. – Х., 2003. – 205 с.

44. Партнерство та співробітництво міліції з населенням: стан, проблеми, рекомендації / [Ю. О. Свєженцева, А. М. Черноусов, В. О. Болотова та ін.] ; за заг. ред. В. О. Соболева, Ю. О. Свєженцевої . – Х. : Поларт, 2005. – 240 с.
45. Фільштейн В. Л. Відокремлення завдань, функцій і структури органів внутрішніх справ та міліції – один із напрямів реформування ОВС України (на досвіді Міністерства внутрішньої безпеки та Національної поліції держави Ізраїль) / В. Л. Фільштейн // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності . – 2008. – № 2. – С. 109–118.
46. Пилипчук В. Г. Історико-правові аспекти реформування правоохоронних органів України (кінець 1990 – початок 2000 років) / В. Г. Пилипчук // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 95–102.
47. Запорожцев Є. Г. Функції системи управління органів внутрішніх справ / Є. Г. Запорожцев // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 2. – С. 58–63.
48. Адміністративна реформа для людини : наук.-практич. нарис / за заг. ред. І. Б. Коліушка. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
49. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім „Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
50. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимощук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
51. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Юрмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
52. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 196 с.
53. Сосновик О. О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сосновик Олександр Олександрович. – Х., 2008. – 216 с.

54. Голосніченко І. П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 124–131.
55. Свірін М. О. Проблеми трансформації міліції в поліцію як напрям демократизації органів внутрішніх справ в умовах реформування системи МВС України / М. О. Свірін // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 109–115.
56. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : АКОНІТ, 1998. – Т. 4. – 941 с.
57. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Луць Людмила Андріївна. – Львів, 2004. – 448 с.
58. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки / Н. Н. Тарасов. – Екатеринбург : Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. – 264 с.
59. Новаторов Э. В. Международные модели маркетинга услуг / Э. В. Новаторов // Маркетинг в России и за рубежом. – 2000. – № 3 (17). – С. 91–98.
60. Николайчук Н. Е. Маркетинг и менеджмент услуг. Деловой сервис / Н. Е. Николайчук. – СПб. : Питер, 2005. – 608 с.
61. Цивільне право України : підручник : у 2 т. / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, І. В. Жилінкова та ін. ; за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – Т. 2. – 552 с.
62. Кротов М. В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве / М. В. Кротов. – Л. : ЛГУ, 1990. – 104 с.
63. Хачатурова Д. Г. Поняття та види послуг за законодавством України / Д. Г. Хачатурова // Держава і право. – 2005. – Вип. 27. – С. 403–406.
64. Мірзоян А. А. Сутність послуги як об'єкта цивільних прав / А. А. Мірзоян // Держава і право. – 2006. – Вип. 33. – С. 665–670.
65. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : закон України від 22 лютого 2000 р. № 1490-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 20. – Ст. 148.

66. Про соціальні послуги : закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
67. Про внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» : закон України від 1 грудня 2005 р. № 3161-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 1–2. – Ст. 1.
68. Ємельянчик С. Послуга в цивільному праві / С. Ємельянчик // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 105–108.
69. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
70. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
71. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
72. Методические рекомендации по созданию Реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг. – М. : ГУ ВШЭ, 2004. – 48 с.
73. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимощук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
74. Ніколаєнко К. В. Заходи щодо вдосконалення організації надання управлінських послуг / К. В. Ніколаєнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2005. – № 2 (24) : у 2 ч. – Ч. 1. – С. 246–251.
75. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право [Електронний ресурс] / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=586>.
76. Поляк О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади : дис. ... канд. наук : 25.00.02 / Поляк Олександра Василівна. – Львів, 2006. – 214 с.
77. Магомедов А. М. Философские проблемы учения о функции / А. М. Магомедов. – Ростов н/Д. : Изд-во Ростовского ун-та, 1984. – 184 с.



78. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – Минск : Харвест ; М. : АСТ, 2001. – 976 с.
79. Байрамов Ф. Д. К вопросу о понятии "функции государства" / Ф. Д. Байрамов // История государства и права. – 2003. – № 5. – С. 8–11.
80. Захаров А. С. Теоретико-методологічні питання застосування функціонального критерію класифікації в системі органів державної влади в Україні / А. С. Захаров // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 5. – С. 77–85.
81. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
82. Мальцев Г. В. Социальные основания права / Г. В. Мальцев. – М. : Норма, 2007. – 800 с.
83. Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А. Е. Шаститко ; авт. кол. : Н. С. Батаева, П. В. Крючкова, М. С. Потапенко и др. – М. : ТЕИС, 2002. – 160 с.
84. Щекин Д. М. Регалии как доходные источники бюджета / Д. М. Щекин // Вестник МГУ. – Сер.11, Право. – 2001. – № 4. – С. 79–86.
85. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки : Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. – 4-е изд., изм. и доп. – СПб. : Тип. М. Стасюлевича, 1904. – 504 с.
86. Ларина О. Г. Фискальные прерогативы государства: теоретико-исторические аспекты / О. Г. Ларина // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 3. – С. 74–76.
87. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.
88. Мигин С. Властные полномочия и государственные услуги [Электронный ресурс] / С. Мигин. – Режим доступа: <http://www.smb.ru/experts.html?mode=opinions&id=migin&op=1227521705>.
89. Бабелюк Е. Г. Основные условия государственных услуг / Е. Г. Бабелюк // Государство и право. – 2006. – № 8. – С. 15–16. – (Административная

- реформа: проблемы развития и совершенствования (IX «Лазаревские чтения»)).
90. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 256 с.
  91. Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления / Н. В. Путило // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3–10.
  92. Талапина Э. В. Новые институты административного права / Э. В. Талапина // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 14–21.
  93. Соловьева А. К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита / А. К. Соловьева // Государство и право. – 2009. – №2. – С. 14–15. – (Административно-правовые отношения («Лазаревские чтения»))
  94. Долечек В. Запровадження системи збору оплати з користувачів державних послуг / В. С. Долечек // Вісник Національної Академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – № 2. – С. 119–125.
  95. Акт про збір оплати з користувачів державних послуг (21 лютого 1992 року /150) // Впровадження системи збору оплати з користувачів державних послуг: Теорія і практика: пер. з англ. та фр. / Ресурс. Центр розвитку громад. орг. «Гурт». – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2001. – С. 48–52.
  96. Україна: поступ у ХХІ століття : наук.-метод. поради лектору / Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : УАДУ, 2000. – 218 с.
  97. Кадомцева С. В. Развитие человеческого потенциала и социальная политика государства / С. В. Кадомцева // Вестник Московского университета. – Сер. 6, Экономика. – 2004. – № 3. – С. 116–121.
  98. Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика / А. В. Малько. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 233 с.

99. Коробова А. П. Об особых свойствах правовых идей стратегического характера / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 19–25.
100. Тодыка О. Ю. Народовластие в условиях глобализации / О. Ю. Тодыка. – Харьков : Право, 2005. – 336 с.
101. Зайнашева З. Г. Региональная политика в сфере услуг / З. Г. Зайнашева // Вестник Московского университета. – Сер. 6, Экономика. – 2005. – № 3. – С. 43–52.
102. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.
103. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: "управлінська" і "публічно-сервісна" складові / В. Б. Авер'янов // Адвокат. – 2004. – № 8. – С. 7–11.
104. Мамут Л. С. Государство: полюсы представлений / Л. С. Мамут // Общественные науки и современность. – 1996. – № 4. – С. 7–54.
105. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
106. Михеев В. А. Основы социального партнерства: теория и политика : учеб. для вузов / В. А. Михеев. – М. : Экзамен, 2001. – 448 с.
107. Егоров С. Н. Аксиоматические основы теории права / С. Н. Егоров. – СПб. : Лексикон, 2001. – 272 с.
108. Гулиев В. Е. Империалистическое государство: очерк критики буржуазных теорий / В. Е. Гулиев. – М. : Изд-во МГУ, 1965. – 146 с.
109. Жалинский А. Введение в немецкое право / А. Жалинский, А. Рерихт. – М. : Спарк, 2001. – 767 с.
110. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 21–27.
111. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др. ; под ред. В. Д. Перевалова, В. М. Корельского. – М. : НОРМА-Инфра-М, 1997. – 570 с.

112. Ніколайченко Г. М. Вплив глобалізації на національну політичну й правову культуру [Електронний ресурс] / Г. М. Ніколайченко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 392–397. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09ngmipk.pdf>.
113. Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных прав в связи с развитием воззрений на государство / К. Лемайер ; пер. с нем. А. Э. Нольде. – СПб. : Сенат. Тип., 1905. – 215 с.
114. Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5–13.
115. Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура / И. Н. Гомеров. – М. : Юкэа, 2002. – 830 с.
116. Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Г. Гроций. – М. : Ладомир, 1994. – 868 с.
117. Bell D. The Coming of Post-Industrial Society: A Venture of Social Forecasting / D. Bell. – New York: Basic Books, 1973. – 508 p.
118. Чернышев Б. Менеджмент в сервисной экономике: сущность и содержание / Б. Чернышев // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 1. – С. 107–113.
119. Chase R. B. The Service Factory / R. B. Chase, D. A. Garvin // Harvard Business Review. – 1989. – № 4. – P. 61–69.
120. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский. – СПб. : РХГИ, 1998. – 800 с.
121. Мамут Л. С. «Сетевое государство»? / Л. С. Мамут // Государство и право. – 2005. – № 11. – С. 5–12.
122. Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права / Л. С. Мамут // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 5–14.
123. Морозова Е. В. Оказание услуг как функция социального государства / Е. В. Морозова // Актуальные проблемы в области экономики, юриспруденции,

- маркетинга, менеджмента (Ч. II) : материалы всерос. науч.-практ. конф. – Ижевск : Политехникум, 2009. – С. 42–44.
124. Папа Д. М. Становлення наукових поглядів про суб'єктивні публічні права приватних осіб у вітчизняній правовій науці [Електронний ресурс] / Д. М. Папа // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 415–419. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09pdmvprn.pdf>.
125. Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1 : Общее учение о государстве / Г. Еллинек; пер. под ред. В. М. Гессена, Л. В. Шалланда. – СПб. : Тип. Товарищества «Общественная польза», 1903. – 532 с.
126. Гафуров З. Ш. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование / З. Ш. Гафуров // Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 11–20.
127. Люббе-Вольфф Г. Принцип социального государства в практике Федерального конституционного суда Германии / Г. Люббе-Вольфф // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 1. – С. 67–76.
128. Нуссбергер А. Развитие социальных прав на внутригосударственном и международном уровнях / А. Нуссбергер // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 1. – С. 107–115.
129. Мачульская Е. Е. Социальный риск как объективная основа социального обеспечения / Е. Е. Мачульская // Вестник Московского университета. – Сер. 11, Право. – 1999. – № 1. – С. 23–30.
130. Венедіктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедіктова // Вісник Харківського національного університету: зб. наук. праць. – Сер. Право. – 2009. – Вип. 1 (5). – С. 88–91.
131. Degenhart C. Staatsrecht I. (Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen). 14. Aufl. – Heidelberg: C.F. Müller, 1997. – 248 s.
132. Пастухов В. Конституционный формат социальной политики: ограничения и стимулы / В. Пастухов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 1. – С. 62–66.

133. Чиркин В. Е. Государство социального капитализма (перспективы для России) / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2005. – № 5. – С. 54–60.
134. Federal Constitution of the Swiss Confederation. – Geneva, 1999.
135. Спиридонов Л. И. Теория государства и права / Л. И. Спиридонов. – М. : Проспект, 1999. – 301 с.
136. Проблемы теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА-Инфра, 1999. – 832 с.
137. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Кравченко Юрій Федорович. – Х., 2003. – 412 с.
138. Лукашева Е. А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека / Е. А. Лукашева // Государство и право. – 2005. – № 5. – С. 61–65.
139. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
140. Малько А. В. Законные интересы как правовая категория / А. В. Малько, В. В. Субочев. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 359 с.
141. Концепція адміністративної реформи в Україні (ухвалена Рішенням Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи від 25 березня 1998 р. № 3/98). – К. : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 62 с.
142. Чміленко Г. Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чміленко // Юридичний вісник. – 2005. – № 2. – С. 86–93.
143. Didier J.-P. La deontologie de l'administration. Que sais-je? / J.-P. Didier. – Paris: PUF, 1999. – 127 p.
144. Шевалье Ж. Новое понимание государства и государственной службы / Ж. Шевалье // Зарубежная политическая наука: история и современность / отв. ред. Ю. С. Пивоваров. – М. : Политиздат, 1990. – Вып. 3. – С. 127–133.

145. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Дж. Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 52–54.
146. Садлер Дж. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании / Дж. Садлер, В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 2. – С. 82–86.
147. Основні результати оцінки ефективності рішення про створення реєстраційної палати в місті Івано-Франківську // VIZPRO. – 2003. – № 10. – С. 8–9.
148. Аристотель. Политика / Аристотель ; пер. с древнегреч. С. А. Жебелева ; под общ. ред. А. И. Доважура // Сочинения : в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 1983. – С. 375–643.
149. Тарасов И. Основные положения Лоренца фон Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении / И. Тарасов. – К. : Унив. тип., 1874. – 234 с.
150. Андреевский И. Е. Полицейское право / И. Е. Андреевский, орд. проф. С.-Петербург. ун-та. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1874. – Т. 1 : Полиция безопасности. – 1874. – 666 с.
151. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / [Ю. І. Римаренко, Ю. С. Шемшученко, Томас Вюнтергербер та ін.] ; під ред. Ю. І. Римаренка. – К. : КНТ, 2006. – 740 с. – (Людина. Суспільство. Поліція).
152. Киикова Л. К. Функции полиции и борьба с преступностью в конце XIX века / Л. К. Киикова // История государства и права. – 2007. – № 15. – С. 12–14.
153. Андріїв В. М. Теоретико-правові підходи щодо розуміння сутності права [Електронний ресурс] / В. М. Андріїв // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 11–15. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09avmrsp.pdf>.
154. Belton R. K. Competing Definitions of the Rule of Law : Implications for Practitioners. / R. K. Belton. – Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005. – 34 p. – (Carnegie Pap. Rule of Law Ser., Number 55).

155. Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода. Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. А. фон Хайек ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН, 2006. – 644 с.
156. Мамут Л. С. Современная российская государственность и культура демократии / Л. С. Мамут // Государство и право. – 2009. – № 1. – С. 5–14.
157. Оссе А. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека / А. Оссе. – Нидерланды: Amnesty International, 2006. – 344 с.
158. Friedmann W. Law and Social Change in Contemporary Britain / Wolfgang Gaston Friedmann / W. Friedmann. – London : Stevens & Sons, Ltd., 1951. – 313 p.
159. Morgenthau H.J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace / H.J. Morgenthau. – 4th ed. – New York : Alfred A. Knopf., 1967. – 596 p.
160. Hutchinson T. W. Africa and Law-Developing Legal Systems in African Commonwealth Nations / T.W. Hutchison. – Madison : University of Wisconsin Press, 1968. – 200 p.
161. Hoebel E. A. The Law of Primitive Man. A Study in Comparative Legal Dynamics / E. A. Hoebel. – Cambridge: Harvard University Press, 1954. - 357 p.
162. Дюги Л. Конституционное право: общая теория государства / Л. Дюги ; пер. с фр.: В. Краснокутский, Б. Сыромятников, А. Яценко. – М. : Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 1000 с.
163. Карбонье Ж. Юридическая социология / Ж. Карбонье ; пер. и вступ. ст. В. А. Туманова. – М. : Прогресс, 1986. – 350 с.
164. Козлихин И. Ю. История политических и правовых учений. Новое время: от Макиавелли до Канта / И. Ю. Козлихин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. – 384 с.
165. Гредескул Н. А. Общая теория права / Н. А. Гредескул. – СПб. : Типо-Литография И. Трофимова, 1909. – 317 с.
166. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
167. Нерсесянц В. С. Философия права / В. С. Нерсесянц. – М. : Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 652 с.



168. Hauriou M. Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberte / M. Hauriou. – Paris: Librairie Bloud & Gay, 1933. – 191 p.
169. Hauriou M. Principes de droit public / M. Hauriou. – Paris: Librairie de la Société du recueil J.-B. Sirey & du journal du palais, 1910. – 734 p.
170. Шульга А. М. Основы теории государства и права. Краткое учебное пособие / А. М. Шульга. – Х. : ООО «Прометей-Прес», 2006. – 208 с.
171. Клишас А. А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / А. А. Клишас ; под ред. проф. В. В. Еремяна. – М. : Междунар. отношения, 2007. – 496 с.
172. Изензее Й. Государство и конституция / Й. Изензее // Государственное право Германии : в 2 т. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Изд-во ИГП РАН, 1994. – Т. 1. – 1994. – С. 5–13.
173. Виг Й. Соотношение прав и обязанностей человека и проблемы преступности / Й. Виг // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 44–49.
174. Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания / П. И. Новгородцев. – М. : Наука, 1996. – 269 с.
175. Чубко Т. П. До питання про поняття права [Електронний ресурс] / Т. П. Чубко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 560–567. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09htpppp.pdf>.
176. Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 336 с.
177. Казимирчук В. П. Современная социология права : учеб. для вузов / В. П. Казимирчук, В. Н. Кудрявцев. – М. : Юристъ, 1995. – 297 с.
178. Jurisprudence: The Philosophy of Law / editor Lord Templeton. – London : Old Bailey Press, 1997. – 402 с.
179. Волошенко О. В. Цінність права / О. В. Волошенко // Право і безпека. – 2005. – № 1. – С. 18–20.
180. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.

181. Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов : сб. статей / Б. Н. Чичерин. – М. : К. Солдатенков, 1862. – 256 с.
182. Осипов И. Д. Философия русского либерализма (XIX – начало XX в.) / И. Д. Осипов. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1996. – 192 с.
183. Українсько-російський словник складної лексики. – К. : Видавн. центр «Академія», 1998. – 712 с.
184. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 2. – 912 с.
185. Шишкин В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / В. И. Шишкин. – К. : Политиздат Украины, 1990. – 128 с.
186. Стойка В. М. Захист прав суб'єктів інвестиційної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарське процесуальне право» / В. М. Стойка. – Донецьк, 2003. – 19 с.
187. 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.
188. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2002. – 591 с.
189. Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан / Л. Д. Воеводин. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – 300 с.
190. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1997. – 526 с.
191. Цвих В. Ф. Профспілки у громадянському суспільстві: теорія, методологія, практика : монографія / В. Ф. Цвих. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2002. – 376 с.
192. Цесарський Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Цесарський Фелікс Анатолійович. – Х., 2004. – 200 с.

193. Абрамов В. И. Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение» прав ребенка / В. И. Абрамов // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 68–74.
194. Левченко К. Б. "Правозащитный" та "правоохоронний": постановка проблеми / К. Б. Левченко // Наше право. – 2004. – № 1. – С. 21–28.
195. Никитин А. С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве / А. С. Никитин // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 21–26.
196. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
197. Фомин А. А. Юридическая безопасность субъектов российского права / А. А. Фомин. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. акад. права», 2005. – 332 с.
198. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; пер. с франц. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
199. Бутылин В. Н. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты) : курс лекций / В. Н. Бутылин, И. В. Гончаров, В. В. Барбин– М. : Акад. упр. МВД России, 2008. – 254 с.
200. Антонов И. П. Полиция Германии: история и современность : учеб. пособие / И. П. Антонов. – М. : Акад. упр. МВД России, 2000. – 144 с.
201. Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и Закон, 2001. – 520 с.
202. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес / [ П. Абрахам, Д. Бакрач, О. Ярмиш та ін.] ; за ред. М. Капаріні, О. Мареніна. – К. : Київ, 2005. – 296 с.
203. Bayley D. The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda / D. H. Bayley, C. D. Shearing. – Washington, DC : National Institute of Justice, 2001. – 48 p.

204. Оксамытний В. В. [Рецензия] / В. В. Оксамытний // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 117–120. – Рец. на кн.: Теория государства и права : учеб. для вузов / под общ. ред. О. В. Мартышина. – М. : НОРМА, 2007. – 496 с.
205. Reisman M. W. Institutions and Practices for Restoring and Maintaining Public Order / M. W. Reisman // Duke Journal of Comparative & International Law. – 1995. – Vol. 6. – № 1. – P. 175–176.
206. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Горшенева Ирина Аркадьевна. – М., 2002. – 237 с.
207. 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.
208. Орлова О. В. О роли права в самореализации личности в гражданском обществе / О. В. Орлова // Государство и право. – 2008. – №6. – С. 106–109.
209. Zippelius R. Allgemeine Staatslehre. Politicwissenschaft / R. Zippelius. 13. Aufl. – München : C.H. Beck, 1999. – XII, 479 s.
210. Осипова Е. В. Власть: отношение или элемент системы? (реляционистские и системные концепции власти в немарксистской политологии) / Е. В. Осипова // Власть: Очерки современной политической философии Запада / отв. ред В. В. Мшевениерадзе. – М. : Наука, 1989. – С. 65–94.
211. Сальников В. П. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ / В. П. Сальников, С. В. Степашин, А. Г. Хабибуллин. – СПб. : Фонд «Университет», 2001. – 208 с. – (Безопасность человека и общества).
212. Поздняков Э. А. Формационный и цивилизационный подходы / Э. А. Поздняков // Мировая экономика и международные отношения. – 1990. – № 5. – С. 49–60.
213. Лихачов С. В. Актуальні питання організації місцевої міліції у контексті адміністративної реформи в Україні / С. В. Лихачов, Г. А. Данильченко //

- Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 3. – С. 105–114.
214. Яблонская Л. М. Философская парадигма полиции XXI века в контексте английского подхода / Л. М. Яблонская // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – № 14 (7). – С. 34–41.
215. Шушкевич И. Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача полиции западных стран // Милиция / полиция третьего тысячелетия. Совершенствование подготовки сотрудников органов внутренних дел к взаимодействию с населением : материалы междунар. науч.-практ. конф., Смоленск, 15–16 мая 2001 г. : в 2 ч. / Смол. ф-л юрид. ин-та МВД Рос. Федерации. – Смоленск, 2001. – Ч. 1. – С. 25–30.
216. Rosenbaum D. The Challenge of Community Policing. Testing the Promises / D. Rosenbaum. – London: SAGE Publications, 1994. – 302 p.
217. Shafer K. H. High-Performance Policing for the 21st Century / K. H. Shafer // Police Chief. – 1997. – Vol. 64. – P. 32–35.
218. Carrot G. Histoire de la police française, des origines a nos jours : tableaux, chronologie, iconographie / G. Carrot. – Paris: Tallendier, 1992. – 252 p.
219. Carte G. E. Police reform in the United States: The era of August Vollmer, 1905–1932 / G. E. Carte, E. H. Carte. – Berkeley: University of California Press, 1975. – 134 с.
220. Vollmer A. The police and modern society / A. Vollmer. – Berkeley, CA : University of California Press, 1936. – 253 p.
221. Sheehan R. Police Administration / R. Sheehan, G. W. Corder. – 3rd ed. – Cincinnati, OH : Anderson, 1995. – 517 с.
222. Police Force, Police Service: Care and Control in Britain / edited by M, Stephens, S. Becker. – Basingstoke : Macmillan, 1994. – 256 p.
223. Этика сотрудников правоохранительных органов : учебник / под ред. Г. В. Дубова. – М. : Щит-М, 2002. – 524 с.
224. Гусарев С. Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності: теоретичні, практичні та деонтологічні аспекти): науково-метод. та навч. посіб.

- / С. Д. Гусарев, О. Д. Тихомиров ; [за ред. В. В. Копейчикова]. – К. : Віра-Р, 1999. – 506 с.
225. Ворушило В. П. Зарубіжний досвід щодо зміцнення законності у діяльності поліції / В. П. Ворушило // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2005. – № 3. – С. 152–159.
226. Bayley D. The contemporary practices of Policing: A Comparative view / D. Bayley // Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing. – Washington : National Institute of Justice, US Department of Justice, 1997. – P. 3–7.
227. Anderson A. Police / A. Anderson. – Copenhagen, 1985.
228. The challenge of community policing / edited by D. P. Rosenbaum. – London : SAGE Publications, 1994. – 320 p.
229. Взаимодействие милиции / полиции и населения: отечественный и зарубежный опыт : учеб. пособие для вузов : в 3 ч. / под общ. ред. С. А. Дербичевой, И. Ч. Шушкевича. – Смоленск, 2001. – Ч. 3 : Концептуальные основы и содержание подготовки сотрудников ОВД к взаимодействию с населением. – 2001. – 132 с.
230. Мансуров О. А. Зарубежные законодательства об уголовной ответственности за провокацию взятки либо коммерческого подкупа / О. А. Мансуров // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран : сб. материалов. – М. : Акад. упр. МВД России, 2001. – Вып. 1. – С. 119–133.
231. Ведерникова О. Н. Теория и практика борьбы с преступностью: скандинавская уголовно-правовая и криминологическая модель / О. Н. Ведерникова // Государство и право. – 2008. – № 7. – С. 53–61.
232. Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: монография / О. А. Мартыненко. – Х. : ХНУВС, 2005. – 496 с.
233. Kleinig J. The Ethics of Policing / J. Kleinig ; Cambridge Studies in Philosophy and Public Policy. – Cambridge : Cambridge University Press, 1996. – 337 p.

234. Richards N. Strategic Depth: The Core Values of Policing / N. Richards // *Police Leadership in the Twenty-First Century. Philosophy, Doctrine and Developments* / edited by R. Adlam, P. Villiers. – Hampshire : Waterside Press, 2008. – P. 70–75.
235. Шушкевич И. Ч. Концептуальные основы обеспечения взаимодействия полиции (милиции) с общественностью / И. Ч. Шушкевич. – Смоленск, 2001. – 72 с.
236. Матюхіна Н. П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття / Н. П. Матюхіна. – Х. : Гриф, 2006. – 301 с.
237. Гуторов В. А. Современные концепции гражданского общества [Электронный ресурс] / В. А. Гуторов // Гражданский форум. – 2003. – Вып. 1. – Режим доступа : <http://go.philosophy.pu.ru/bib/index.html>.
238. Bennett T. Recent developments in community policing / T. Bennett // Stephens M. & Becker S. *Police force, police service*. – London : MacMillan, 1994. – P. 107–130.
239. *Understanding Community Policing: A Framework for Action* / The Community Policing Consortium. – Washington, DC : Bureau of Justice Assistance, 1994. – 69 p.
240. Определение факторов, влияющих на эффективность предоставления услуг по безопасности от преступных посягательств / [Ю. Н. Благовещенский, К. И. Головщинский, М. А. Краснов и др.]. – М. : Моск. обществ. науч. фонд, Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ), 2007. – 449 с.
241. *Statement of our common purpose and values*. Metropolitan Police. – London: MPS-press, 1999.
242. Шалягин Д. Коммунальная служба местной полиции США / Д. Шалягин // *Право и жизнь*. – 1996. – № 9. – С. 162–167.
243. Trojanovicz R. C. *Community Policing Programs: a twenty year view* / R. C. Trojanovicz ; National Neighborhood Foot Patrol Center. – Michigan State University, 1986. – 65 с.

244. Trojanowicz R. The philosophy and role of community policing / R. Trojanowicz, D. Carter ; National Neighborhood Foot Patrol Center. – East Lansing : MI, 1988. – 32 p.
245. Поволоцький О. В. Модель «Community Policing» як майбутнє поліцейської діяльності (досвід Англії та Уельсу, США і Канади) / О. В. Поволоцький // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 294–302.
246. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович. – К., 2002. – 250 с.
247. Ежевский Д. О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления / Д. О. Ежевский // Право и политика. – 2005. – № 6. – С. 8–31.
248. Дербичева Е. Ю. "Rechtsgut" как руководящий принцип поведения и деятельности полицейских в странах Европейского Союза / Е. Ю. Дербичева // Милиция / полиция третьего тысячелетия. Совершенствование подготовки сотрудников органов внутренних дел к взаимодействию с населением : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Смоленск, 15–16 мая 2001 г.) : в 2 ч. / Смол. фак. юрид. ин-та МВД РФ. – Смоленск, 2001. – Ч. 2. – С. 111–115.
249. Рогов А. И. Полиция США: тенденция к централизации / А. И. Рогов // Правоведение. – 1981. – № 1. – С. 90–95.
250. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти) : монографія / Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с.
251. Дербичева С. А. Партнерство полиции/милиции с обществом и угрозы полицейской/милицейской дивергенции / А. С. Дербичева, П. Н. Астапенко // Закон и право. – 2005. – № 8. – С. 73–76.



252. Дербичева С. А. Стратегическое планирование в системе полицейского/милицейского позиционирования. Проблема фокусирования полицейской/милицейской деятельности / С. А.Дербичева, П. Н. Астапенко // Закон и право. – 2005. – № 7. – С. 60–63.
253. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Н. П. Матюхіна – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
254. Дербичева С. А. Социализация полиции и партнерство с населением как стратегия борьбы с преступностью: европейские ноу-хау / С. А.Дербичева, П. Н. Астапенко // Закон и право. – 2002. – № 1. – С. 50–55.
255. Core issues in policing / edited by F. Leishman, B. Loveday, S. Savage. – 2nd ed. – Harlow : Longman, 2000. – 326 p.
256. Aubert J. La police en France : Service Public / J. Aubert, R. Petit. – Paris : Berger Levrault, 1980. – 316 p.
257. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного демократического государства: учеб. пособие / И. А. Горшенева. – М. : Закон и право ; ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 174 с.
258. Ворушило В. П. Зарубіжний досвід щодо зміцнення законності у діяльності поліції / В. П. Ворушило // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2005. – № 3. – С. 152–159.
259. Европейский кодекс полицейской этики. – СПб. : Гражданский контроль, 2003. – 76 с. – (Права человека).
260. Темченко В. І. Функції держави із забезпечення прав людини у ринковій економіці / В. І. Темченко // Право України. – 2003. – №.5. – С. 47–51.
261. Тацій В. Я. Проблеми формування правової політики в Україні / В. Я. Тацій // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 2. – С. 3–13.
262. Оборотов Ю. Традиції та інновації у правовому розвитку / Ю. Оборотов // Психологія і суспільство. – 2004. – № 1. – С. 15–42.
263. Про житлово-комунальні послуги : закон України від 24 червня 2004 р. №1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

264. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1457.
265. Про інформаційні послуги у сфері гідрометеорології : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1998 р. № 1724 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 44. – Ст. 1222.
266. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян : наказ Держкомпідприємництва та МВС України від 14 грудня 2004 р. № 145/1501 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 1. – Ст. 46.
267. Про затвердження Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом : постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 1997 р. № 386 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 17. – Ст. 266.
268. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку : постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1155 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1586.
269. Питання Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення : постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 1996 р. № 1247 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 59. – Ст. 2013.
270. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 26 вересня.
271. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 38 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – С. 30–34.
272. Про затвердження переліку державних платних послуг, які надаються науково-дослідними інститутами судових експертиз Міністерства юстиції :

- постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1999 р. № 1432 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 32. – Ст. 1664.
273. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1913 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Ст. 25.
274. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися архівними установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 639 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 19. – Ст. 229.
275. Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1952 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2373.
276. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.
277. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
278. Лациба М. В. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: оцінка рішень. Друге півріччя 2007 р. / М. В. Лациба, О. Ю. Вінніков ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : УНЦПД, 2008. – 60 с.
279. Мотренко Т. В. Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації / Т. В. Мотренко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2. – С. 289–295.
280. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 421.

281. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
282. Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
283. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах: насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліційна модель і права людини / Н. Уільдрікс, П. Реєнен ; пер. з англ. Н. С. Дейнека. – К. : Атіка, 2006. – 248 с.
284. Про міліцію : закон України від 20 грудня 1990 р. № 565–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
285. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.
286. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності : постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 2. – Ст. 31.
287. Про внесення змін у перелік об'єктів, які підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ по договорах : постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 321 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 882.
288. Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами і підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України та Міністерства економіки України від 5 жовтня 2007 р. № 369/1105/336 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 3096.
289. Про затвердження Методики визначення розмірів цін на послуги з охорони об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України та

Міністерства економіки України від 2 березня 2001 р. № 171/51 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 16. – Ст. 710.

290. Про затвердження технічних описів національного посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу нових зразків : наказ МВС України від 9 грудня 2004 р. № 1528 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3376.
291. Про затвердження Інструкції про порядок видачі міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням та громадянам дозволів на право відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів, та затвердження Умов і правил провадження діяльності з відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів : наказ МВС України від 11 січня 1999 р. № 17 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 17 – Ст. 765.
292. Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються : наказ МВС України від 14 квітня 2004 р. № 400 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 19. – Ст. 1366.
293. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним громадянам : наказ Мінпраці України, Мінсім'ямолодьспорт України, МОЗ України, МВС України, Держкомнацрелігій, Держдепартаменту виконання покарань від 19 лютого 2009 р. № 70/411/101/65/19/32 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 36. – Ст. 1236.
294. Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (принята на Десятом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Вена, 10–17 апреля 2000 года) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/declarat/vendec.htm>.

295. Рекомендація Rec (2001)10 Комітету Міністрів країнам-членам Ради Європи від 19 вересня 2001 року за Європейським кодексом поліцейської етики (прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-м засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/police\\_and\\_internal\\_security/documents/ECPE%20Ukrainian%20version%20\(Translation%20DCAF\).pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/ECPE%20Ukrainian%20version%20(Translation%20DCAF).pdf).
296. Всеобщие стандарты борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах (принятые на 71-й Генеральной ассамблее Интерпола 21–24 октября 2002 в Камеруне) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.transparency.org.ru/INTER/DOC/InterpolStandards\\_Rus.doc](http://www.transparency.org.ru/INTER/DOC/InterpolStandards_Rus.doc).
297. Протокол № 3 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 40. – Ст. 1607 ; Протокол № 4 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 92. – Ст. 3391.
298. Опарин В. Н. Предпосылки систематизации законодательства о применении мер непосредственного принуждения должностными лицами полицейских органов России / В. Н. Опарин // Полицейское право. – 2006. – № 1. – С. 49–56.
299. Баранов А. М. Использование результатов негласных способов собирания доказательств в уголовном судопроизводстве / А. М. Баранов // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 62–66.
300. Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало-М, 2001. – Т. 2. – 518 с.
301. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
302. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

303. Опыт русского либерализма : антология / редкол.: В. М. Бакусев, Ю. В. Божко, М. А. Абрамов. – М. : Канон+ ; Реабилитация, 1997. – 478 с.
304. Тихомиров Ю. А. Геополитические императивы безопасности российского государства / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 2005. – № 1. – С.80–87.
305. Нормы советского права: проблемы теории / под ред. М. И. Байтина, В. К. Бабаева. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 248 с.
306. Резолюция №690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М. : СПАРК, 1998. – С. 77–81.
307. Дубко Ю. В. Основні риси організації поліцейських сил в умовах тоталітарного і авторитарного режимів [Електронний ресурс] / Ю. В. Дубко // Форум права. – 2005. – № 1. – С. 29–34. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05duviar.pdf>.
308. Чистякова Ю. Реформирование полиции в Великобритании / Ю. Чистякова // Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола : материалы исследовательского проекта «Произвол правоохранительных органов: практики и первопричины». – М. : Демос, 2005. – С. 141–160.
309. Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку : прийняті резолюцією VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками від 7 вересня 1990 р. // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції і пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам-Київ : Укр.-амер. Бюро захисту прав людини, 1996. – С. 35–39.
310. Шумилов В. М. Введение в правовую систему ФРГ / В. М. Шумилов. – М. : ООО «Издательско-Консалтинговая Компания «ДеКА», 2001. – 140 с.
311. Дербичева С. А. Стремящаяся к переменам, или марочная стратегия деятельности полиции/милиции в системе полицейского / милицейского позиционирования / С. А. Дербичева, П. Н. Астапенко // Закон и право. – 2005. – № 6. – С. 33–37.

312. Маритен Ж. Человек и государство / Ж. Маритен ; пер. с англ. Т. Лифинцевой. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 196 с.
313. Гарлицкий Л. «Конституционные ценности» и Страсбургский суд / Л. Гарлицкий // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6. – С. 81–88.
314. Візит КЗК – що це таке? 15 запитань та відповідей для працівників правоохоронних органів / [авт. тексту Л. Уендланд]. – К.: [б.в.], 2002. – 20 с. – (Програма Ради Європи «Поліція і права людини 1997–2000»).
315. Keller P. Re-thinking Ethnic and Cultural Rights in Europe / P. Keller // Oxford Journal of Legal Studies. – 1998. – Vol. 18. – № 1. – P. 29–59.
316. Kymlicka W. The internationalization of minority rights / W. Kymlicka // International Journal of Constitutional Law. – 2008. – Vol. 6. – № 1. – P. 1–32.
317. Щелкунова М. В. Закономерности процесса привлечения женщин на службу в полицию / М. В. Щелкунова // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран : сб. материалов. – Вып. 1. – М. : Акад. упр. МВД России, 2000. – С. 145–148.
318. Aleem S. Women in policing in India / S. Aleem // Police studies. – 1989. – № 12 (3). – P. 97–103.
319. Igbinovia P. E. African women in contemporary law enforcement / P. E. Igbinovia // Police studies. – 1987. – №10 (I). – P. 31–35.
320. Келлі Л. Бачення, новаторство і професіоналізм у боротьбі поліції проти насильства щодо жінок та дітей / Л. Келлі. – Лондон: Ун-т Північного Лондона, 2001. – 202 с. – (Програма Ради Європи «Поліція і права людини, 1997–2000»).
321. Поволоцький О. В. Партнерство міліції та громадськості: вимоги часу та перспективи розвитку / О. В. Поволоцький // Реформування сектору безпеки України: матеріали міжнародної конференції (Київ, 27–28 травня 2004 р.) / Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами; за заг. ред. С. Пирожкова, Ф. Флурі. – К. : НІПМБ, DCAF. – С. 149–160.



322. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
323. Новикова А. Принципы и направления реформирования органов внутренних дел / А. Новикова, О. Шепелева // Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола : материалы исследовательского проекта «Произвол правоохранительных органов: практики и первопричины». – М. : Демос, 2005. – С. 82–95.
324. Пастухов В. Правосудие как конституционная фикция / В. Пастухов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – № 1. – С. 4–11.
325. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. – Вена, май 2008. – 81 с.
326. Браун Л. Имидж – путь к успеху: практ. пособие / Л. Браун. – СПб. : Питер Пресс, 1996. – 288 с.
327. Королько В. Г. Основи публік рілейшнз: посібник / В. Г. Королько. – К. : Інститут соціології НАН України, 1997. – 334 с.
328. Bayley D. Democratizing the police abroad: What to do and how to do it / D. Bayley. - Washington: National Institute of Justice, US Department of Justice, 2001. – 135 p.
329. Миронов Н. Модернизация через децентрализацию / Н. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6. – С. 127–142.
330. Участковая служба в Германии : обзорная информация. Зарубежный опыт. – М. : МВД России; ГИЦ, 1996. – 8 с.
331. Парсаданов Г. А. Прогнозирование и планирование социально-экономической системы страны (теоретико-методологические аспекты) : учеб. пособие для вузов / Г. А. Парсаданов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 223 с.
332. Новичков В. Е. Комплексное прогнозирование борьбы с преступностью (проблемы теории и практики) : монография / В. Е. Новичков. – М. : Юридическая мысль, 2003. – 186 с.

333. Агапова Е. Н. К вопросу о понятии прогнозирования и его роли в совершенствовании деятельности органов внутренних дел // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 4. – С. 180–181.
334. Лебедева Н. Н. Право граждан на информацию: становление и развитие / Н. Н. Лебедева, Н. Н. Федосеева // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 98–105.
335. Ермишина Е. В. Международный обмен информацией: правовые аспекты / Е. В. Ермишина. – М. : Междунар. отношения, 1988. – 144 с.
336. Основи демократії. Права людини та їх забезпечення в умовах суспільних змін : навч. посіб. / О. В. Філонов, В. М. Субботін, В. В. Пашутін, І. Я. Тодоров. – К. : Знання, 2008. – 215 с.
337. Словарь иностранных слов и выражений: энциклопедический справочник / под ред. Н. Трус, В.Шубиной. – М. : Современник, 1999. – 576 с.
338. Блэк С. Паблик Рилейшнз. Что это такое?: пер. с англ. / С. Блэк. – М. : Новости, 1990. – 240 с.
339. Казанчук І. Д. Управління процесом паблік рилейшнз в діяльності органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Казанчук Ірина Дмитрівна. – Харків, 2001. – 202 с.
340. Нуссбергер А. Плюрализм – конституционная ценность / А. Нуссбергер // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6. – С. 89–98.
341. Про політичні партії в Україні : закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
342. Заявление относительно политического нейтралитета и независимости организации Интерпол [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interpol.int/Public/Region/Europe/conference/erc35/IsapStatement20060512Ru.pdf>.
343. Безбородов Е. В. Некоторые категории диалектики в исследовании совместного совершения преступления / Е. В. Безбородов // Государство и право. – 2008. – № 2. – С. 39–44.

344. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 348 с.
345. Числов В. Основные направления разработки стандартов государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел населению / В. И. Числов // Закон и право. – 2008. – № 4. – С. 48–49.
346. Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур / И. Н. Барциц // Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 5–11.
347. Swan R. D. Service and law enforcement – An ideological conflict? / R. D. Swan // Illinois Police Association Official Journal. – 1983. – № 36 (3). – P. 26.
348. Афанасьев В. Г. Об интенсификации развития социалистического общества : проблемы взаимодействия науки, техники и управления / В. Г. Афанасьев. – М. : Мысль, 1969. – 149 с.
349. Касьян В. Ю. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования / В. Ю. Касьян // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». – 2007. – № 1. – Т. 2 (40). – С. 118–121.
350. Жинкин С. А. О многоаспектности понятия эффективности права / С. А. Жинкин // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2009. – № 1. – С. 22–23.
351. Волощук А. М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Волощук Анатолій Миколайович. – Острог, 2004. – 216 с.
352. Public Sector Management / ed. by M.L.Whicker, T.W.Areson. – N.Y. : Praeger, 1990. – 273 p.
353. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького, 2001. – 248 с.

354. Цветков В. В. До питання про критерії ефективності управлінської діяльності / В. В. Цветков // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3 . – С. 42–50.
355. Афанасьєв К. К. Критерії оцінки діяльності системи МВС України: окремі проблеми розробки та впровадження [Електронний ресурс] / К. К. Афанасьєв, Д. М. Полонський // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2006. – № 14. – Режим доступу: [http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/14text/g14\\_17.htm](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/14text/g14_17.htm).
356. Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: опыт системного исследования / Ю.Е. Аврутин. – СПб. : С.-Петербург. акад. МВД России, 1998. – 412 с.
357. Hampton D. R. Organizational Behaviour and Practice of Management / D. R. Hampton, C. E. Summer, R.A. Weber. – Glenview, IL.: Scott, Foresman, 1973. – 939 p.
358. Лунеев В. В. Проблемы юридических наук криминального цикла / В. В. Лунеев // Государство и право. – 2007. – № 5. – С. 39–58.
359. Шостко О. Ю. Організована злочинність в Україні: деякі питання щодо ефективності боротьби з нею / О. Ю. Шостко // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 68. – С. 94–95.
360. Беляков К. І. Оцінка правоохоронної діяльності: теорія і практика / К. І. Беляков // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2004. – № 10. – С. 106–111.
361. Пахомов І. Механізми підвищення ефективності системи державної служби в нових умовах розвитку держави / І. Пахомов, Т. Пахомова // Право України. – 2009. – № 10. – С. 102–110.
362. Андрєєва О. Б. Критерії ефективності діяльності органів внутрішніх справ / О. Б. Андрєєва // Право і безпека. – 2002. – Т. 1. – № 1. – С. 20–23.

363. Подмаркова І. П. Критерії ефективності правоохоронної діяльності: наук.-практ. рекомендації / І. П. Подмаркова. – Донецьк : Донецький юрид. ін-т ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2008. – 84 с.
364. Воднік В. Д. Деякі напрямки підвищення соціальної ефективності діяльності правоохоронних органів у сучасних умовах / В. Д. Воднік // Проблеми законності. – 2003. – Вип. 62. – С. 169–178.
365. Albrecht K. At America's Service : how corporations can revolutionize the way they treat their customers / K. Albrecht. – Homewood: Dow Jones-Irvin, 1988. – 241 p.
366. Клейгельс Н. В. Основы полицейской службы / Н. В. Клейгельс. – СПб. : Тип. С.-Петербург. градоначальника, 1905. – 97 с.
367. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
368. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доценко Олександр Сергійович. – К., 2003. – 206 с.
369. Міжнародне публічне право: навч. посібник / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 631 с.
370. Ніколаєнко К. В. Правове регулювання діяльності з надання адміністративних послуг в Україні / К. В. Ніколаєнко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2008. – Вип. 39. – С. 320–326.
371. Кузніченко С. О. Критерії та методи оцінки ефективності державного управління органами внутрішніх справ / С. О. Кузніченко // Право і безпека. – 2002. – Т. 1. – № 1. – С. 68–70.
372. Франкфорт Г. В преддверии философии. Духовные искания древнего человека / Г. А. Франкфорт, Дж. Уилсон, Т. Якобсен ; пер. с англ. – СПб. : Амфора, 2001. – 320 с.
373. Никитин А. М. О некоторых концептуальных аспектах развития милиции в третьем тысячелетии / А. М. Никитин // Закон и право. – 2001. – № 7. – С. 39–42.

374. Шушкевич И. Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача милиции/полиции / И. Ч. Шушкевич // Закон и право. – 2001. – № 7. – С. 42–44.
375. *In force of legislation from January 1, 2007* 283/1991 Coll. Act of the Czech National Council of 21 June 1991 regulating the Police of the Czech Republic, chapter 8.
376. Ячменёв Ю. В. Право на достоинство и деятельность полиции (органов внутренних дел) / Ю. В. Ячменёв // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2004. – № 5. – С. 35–41.
377. Кадровое обеспечение полиции США : монографія / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергевнин. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2003. – 360 с.
378. Керницький Б. А. Партнерські відносини міліції і громадян – складова громадського порядку в державі / Б. А. Керницький // Держава і право. – 2004. – № 26. – С. 616–624.
379. Власов А. В. Соціальна спрямованість правової діяльності органів внутрішніх справ / А. В. Власов // Держава і право. – 2007. – № 35. – С. 71–76.
380. Дарьянов В. І. Підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з міліцією / В. І. Дарьянов // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – 2007. – № 10. – С. 133–139.
381. Крылов А. А. Социально-экономическая обстановка в стране и новые приоритеты в деятельности органов внутренних дел / А. А. Крылов // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 1. – С. 24–27.

Проект

Додаток А

ЗАТВЕРДЖЕНО  
Конференцією  
трудового колективу  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
30.11. 2006 р.

**ПОЛОЖЕННЯ**  
про органи курсантського,  
студентського та слухацького  
самоврядування в Харківському  
національному університеті  
внутрішніх справ  
(із внесенням змін та доповнень станом на 20 листопада 2010 року)

## **I. Загальні положення**

1.1. Органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Харківського національного університету внутрішніх справ (далі – Університет) діють на засадах добровільності, рівноправності, єдності, відповідальності, взаємоповаги та доброзичливості, координації та самоврядності, партнерства в досягненні завдань, демократичності, законності та гласності з метою реалізації освітнього, наукового, культурно-просвітницького, творчого потенціалу курсантів, студентів та слухачів Університету, захисту їхніх прав і представлення законних інтересів, сприяння гармонійному розвитку, формування у кожного з них навичок майбутніх фахівців-правоохоронців.

1.2. У своїй діяльності органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету керуються Конституцією України, законами України “Про вищу освіту”, “Про мови”, “Про міліцію”, Положенням про державний вищий навчальний заклад, нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства освіти і науки України, Статутом Університету, а також цим Положенням.

1.3. Органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету виражають інтереси всіх курсантів, студентів та слухачів Університету.

1.4. Рішення органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету мають дорадчий (рекомендаційний) характер для керівництва Університету та його структурних підрозділів і враховуються ними в процесі життєдіяльності очолюваних колективів.

## **II. Завдання та обов’язки органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету**

2.1. З метою забезпечення активної участі курсантів, студентів та слухачів Університету у процесах вдосконалення навчально-виховного процесу, забезпечення належної якості навчання, сприяння сумлінному виконанню ними своїх обов’язків з одночасним захистом їх законних прав та інтересів, підвищення відповідальності за доручену справу, реалізації творчих здібностей, виховання духовності і культури, зростання соціальної активності, а також надання



курсантам, студентам та слухачам Університету можливості гармонійного, творчого та інтелектуального розвитку особистості, органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету реалізують наступні **завдання:**

2.1.1. Поширення інформації з питань діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

2.1.2. Популяризація та пропаганда діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету (проведення зборів, засідань, “круглих столів”, конференцій, виступів у засобах масової інформації та в інший спосіб, не заборонений чинним законодавством).

2.1.3. Залучення курсантів, студентів та слухачів Університету до активної участі у життєдіяльності Університету.

2.1.4. Сприяння формуванню умов для розкриття позитивних здібностей курсантів, студентів та слухачів Університету.

2.1.5. Захист прав і представництво спільних інтересів курсантів, студентів та слухачів Університету.

2.1.6. Сприяння у створенні необхідних умов для проживання та відпочинку курсантів, студентів та слухачів Університету.

2.1.7. Участь у забезпеченні зберігання і підтримки у належному стані приміщень, обладнання та іншого майна Університету.

2.1.8. Забезпечення виконання курсантами, студентами та слухачами Університету своїх обов’язків, запобігання вчиненню ними порушень дисципліни та правил внутрішнього розпорядку.

2.1.9. Забезпечення надання спільно з відповідними підрозділами Університету інформаційної, правової, психологічної та іншої допомоги курсантам, студентам і слухачам Університету.

2.1.10. Співпраця та координація роботи з керівництвом Університету, координаторами діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету, професорсько-викладацьким складом Університету та головами батьківських рад з питань, які виникають під час їх функціонування.

2.1.11. Сприяння створенню умов для вільного розвитку особистості курсантів, студентів та слухачів Університету.

2.1.12. Організація дозвілля курсантів, студентів та слухачів Університету шляхом проведення конференцій, конкурсів, КВК, свят, вечорів відпочинку, спортивно-масових заходів тощо.

2.1.13. Організація співробітництва з курсантськими, студентськими та слухацькими організаціями навчальних закладів системи МВС, Міністерства освіти і науки України та за її межами.

2.1.14. Підготовка та подання до Вченої ради Університету, керівництву Університету та до структурних підрозділів Університету пропозицій щодо розвитку і вдосконалення форм і методів органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

2.1.15. Забезпечення поповнення оперативною інформацією веб-сторінки органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету в локальній мережі Університету.

## **2.2. Органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету зобов'язані:**

2.2.1. Бути взірцем і прикладом для наслідування у навчанні, здобутках і досягненнях, дисципліні, моральності та допомагати кожному курсанту, студенту чи слухачу виявити власні позитивні риси і недоліки з метою всестороннього розвитку та постійного вдосконалення.

2.2.2. Аналізувати та узагальнювати зауваження і пропозиції курсантів, студентів і слухачів Університету щодо організації навчального процесу, соціально-побутових проблем та інших питань життєдіяльності Університету, виносити їх на розгляд керівництва Університету з пропозиціями щодо їх вирішення.

2.2.3. Вносити пропозиції щодо залучення коштів Університету для реалізації заходів, передбачених планом діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

2.2.4. Звітувати перед курсантами, студентами та слухачами Університету про виконану роботу.

2.2.5. Дбати про підвищення рейтингу Університету та його відокремлених структурних підрозділів на регіональному, всеукраїнському та міжнародному рівнях шляхом налагодження взаємодії та плідної співпраці.

### **III. Права курсантів, студентів та слухачів щодо участі в органах курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету**

3.1. Курсанти, студенти та слухачі Університету мають рівні права на участь у діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету. При цьому вони мають право:

3.1.1. Обирати і бути обраними до будь-якого органу курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

3.1.2. Допомогати керівництву Університету, начальникам навчально-наукових інститутів, начальникам профільних відділів, професорсько-викладацькому складу Університету у роботі, спрямованій на покращення умов і якості навчання, побуту та відпочинку, реалізацію творчого потенціалу курсантів, студентів та слухачів Університету.

3.1.3. Інформувати та проводити роз'яснювальну роботу серед курсантів, студентів та слухачів Університету з усіх питань життя Університету, що їх стосуються, з метою залучення їх до діяльності органів курсантського, студентського і слухацького самоврядування Університету для підтримання високого рівня рейтингу Університету та його відокремлених структурних підрозділів.

3.1.4. Бути зарахованими як члени до складу Вченої ради Університету та вчених рад навчально-наукових інститутів із правом голосу.

### **IV. Структура органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету**

В Університеті створюються і діють такі органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету: Конференція курсантів, студентів та слухачів Університету; Курсантська (студентська) рада Університету; президія Курсантської (студентської) ради Університету; студентська та слухацька рада бази “Університет-Центр”; курсантські (студентські) товариства Університету; голови навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету; представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах.

#### **4.1. Конференція курсантів, студентів та слухачів Університету**

Найвищим колегіальним органом курсантського, студентського та слухацького самоврядування є Конференція курсантів, студентів та слухачів Університету.

Статутний склад Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету – це 100 делегатів Курсантської (студентської) ради Університету та 50 делегатів від усіх органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

Конференція курсантів, студентів та слухачів Університету скликається один раз на рік наприкінці навчального року. В інших випадках Конференція курсантів, студентів та слухачів Університету може бути скликана за ініціативою керівництва Університету, президії Курсантської (студентської) ради Університету або не менше 50 делегатів Курсантської (студентської) ради Університету.

Пропозиції щодо включення до порядку денного питань та винесення їх на розгляд Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету подаються делегатами Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету до президії Курсантської (студентської) ради Університету не пізніше ніж за 10 робочих днів до початку проведення Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету.

Про час, місце та порядок денний проведення Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету оголошується не пізніше ніж за 10 робочих днів.

Рішення Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету приймаються шляхом відкритого голосування (крім обрання членів президії Курсантської (студентської) ради Університету) простою більшістю голосів присутніх делегатів Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету та є обов'язковими для виконання всіма органами курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

До компетенції Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету входить:

4.1.1. Ухвалювати Положення про органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.1.2. Обирати президію Курсантської (студентської) ради Університету та заслуховувати її звіт.

4.1.3. Визначати структуру, повноваження та порядок обрання органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування.

## **4.2. Курсантська (студентська) рада Університету**

Курсантська (студентська) рада Університету є вищим колегіальним органом курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

У складі Курсантської (студентської) ради Університету створюються комітети відповідно до напрямку роботи курсантського (студентського) товариства Університету (напр.: навчальний, науковий, міжвузівських та міжнародних зв'язків, дисципліни та порядку, культурно-просвітницький, інформаційно-технічний, спортивно-оздоровчий, соціально-психологічний, господарчо-побутовий, захисту прав тощо), які очолюються головами курсантських (студентських) товариств Університету.

На розгляд Курсантської (студентської) ради Університету виносять найважливіші питання курсантського, студентського та слухацького життя Університету, визначені основними напрямками діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

### **4.2.1. Делегати Курсантської (студентської) ради Університету**

Статутний склад Курсантської (студентської) ради Університету – це 100 делегатів, які обираються на Координаційних радах курсантських (студентських) товариств Університету, з числа їх членів, відповідно до квоти, яку визначає президія Курсантської (студентської) ради Університету терміном на 1 рік.

Делегатами Курсантської (студентської) ради Університету в обов'язковому порядку є заступник голови студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”, голови курсантських (студентських) товариств Університету, заступники голів курсантських (студентських) товариств бази “Університет-Центр” (голови студентських та слухацьких товариств), голови навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету і голови представництв

Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах. Інші делегати Курсантської (студентської) ради Університету обираються на Координаційних радах курсантських (студентських) товариств Університету і на Координаційних радах навчальних курсів Університету із числа найбільш ініціативних та працьовитих курсантів, студентів та слухачів Університету.

Делегати Курсантської (студентської) ради Університету зобов'язані дотримуватися зразкової дисципліни і організованості, бути непримиренними до порушень курсантами, студентами та слухачами Університету дисципліни і у своїй діяльності чітко дотримуватись принципів моралі і чинного законодавства України.

Делегати Курсантської (студентської) ради Університету зобов'язані бути присутніми на Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету та Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету.

Відсутність делегата Курсантської (студентської) ради Університету та делегата Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету допускається лише з поважних причин (перебування в наряді, у відрядженні, у звільненні, за хворобою тощо).

#### **4.2.2. Порядок роботи Курсантської (студентської) ради Університету**

Курсантська (студентська) рада Університету скликається один раз у квартал президією Курсантської (студентської) ради Університету. Позачергові Загальні збори Курсантської (студентської) ради Університету можуть бути скликані за ініціативою керівництва Університету, президії Курсантської (студентської) ради Університету або не менше 50 делегатів Курсантської (студентської) ради Університету.

Курсантська (студентська) рада Університету проводить свою роботу згідно з порядком денним і регламентом, який встановлюється президією Курсантської (студентської) ради Університету та затверджується головою Курсантської (студентської) ради Університету.

Пропозиції щодо включення до порядку денного питань і винесення їх на розгляд Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету подаються делегатами Курсантської (студентської) ради Університету до президії

Курсантської (студентської) ради Університету не пізніше ніж за 10 робочих днів до початку проведення Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету.

Про час, місце і порядок денний проведення Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету оголошується не пізніше ніж за 10 робочих днів.

Загальні збори Курсантської (студентської) ради Університету є правомочними за наявності не менше як 50 делегатів Курсантської (студентської) ради Університету.

Рішення Курсантської (студентської) ради Університету приймаються шляхом відкритого голосування, простою більшістю голосів присутніх делегатів Курсантської (студентської) ради Університету та є обов'язковими для виконання всіма органами курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

#### **4.2.3. Компетенція Курсантської (студентської) ради Університету.**

До компетенції Курсантської (студентської) ради Університету входить:

4.2.3.1. Обирати голів курсантських (студентських) товариств Університету за поданням голови Курсантської (студентської) ради Університету.

4.2.3.2. Ухвалювати план роботи органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.2.3.3. Заслуховувати щоквартальні та щорічні звіти президії Курсантської (студентської) ради Університету і голів комітетів Курсантської (студентської) ради Університету.

4.2.3.4. Приймати рішення про проведення позачергової Конференції курсантів, студентів і слухачів Університету та позачергових Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету, курсантського (студентського) товариства Університету, навчально-наукового інституту та навчального курсу.

4.2.3.5. Приймати рішення щодо дострокового припинення повноважень голів комітетів Курсантської (студентської) ради Університету.

4.2.3.6. Приймати рішення щодо виключення зі складу Курсантської (студентської) ради Університету делегатів Курсантської (студентської) ради Університету, які своїми діями перешкоджають у досягненні завдань органів

курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету або порушують це Положення.

4.2.3.7. Рекомендувати керівництву Університету представників органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету для включення їх як членів до складу Вченої ради Університету.

4.2.3.8. Ставити питання перед керівництвом навчально-наукових інститутів про доцільність подальшого перебування в Університеті курсантів, студентів та слухачів, які: не виконують в повному обсязі навчальну програму відповідно до фахової спрямованості та освітньо-кваліфікаційного рівня; систематично грубо порушують правила внутрішнього розпорядку, службову дисципліну; не дотримуються вимог Присяги працівника ОВС та вимог Етичного кодексу працівника ОВС, тощо.

4.2.3.9. Вживати заходів впливу щодо вищезазначених курсантів, студентів та слухачів Університету, а саме: зобов'язання принести публічне вибачення; громадський осуд; оголосити попередження; клопотати перед керівництвом навчально-наукових інститутів та ректоратом Університету про застосовування заходів дисциплінарного впливу згідно з діючим законодавством України, а також письмово інформувати батьків, керівництво комплектуючих органів внутрішніх справ України про якість навчання та поведінку курсанта, студента чи слухача Університету.

4.2.3.10. Клопотати перед керівництвом навчальних курсів, навчально-наукових інститутів та керівництвом Університету про помягшення дисциплінарних стягнень щодо курсантів, студентів та слухачів Університету.

4.2.3.11. Заохочувати активних членів органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету та обирати форми заохочення: присвоєння статусу “Почесного члена органу курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету” з внесенням до Книги пошани Курсантської (студентської) ради Університету.

4.2.3.12. Клопотати перед керівництвом Університету про заохочення активних членів органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету (оголошення подяки, нагородження особистою фотокарткою біля розгорнутого Прапора Університету, нагородження цінним подарунком тощо).



4.2.3.13. Вирішувати питання про входження органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету до регіональних, всеукраїнських та міжнародних об'єднань, спілок і союзів, укладати з ними в установленому порядку відповідні угоди за погодженням з ректором Університету.

4.2.3.14. Приймати рішення в межах своїх повноважень.

### **4.3. Президія Курсантської (студентської) ради Університету**

Вищим представницьким органом курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету є президія Курсантської (студентської) ради Університету.

Статутний склад президії Курсантської (студентської) ради Університету становить 5 осіб, які обираються Конференцією курсантів, студентів та слухачів Університету з числа членів курсантських (студентських) товариств Університету, які є делегатами Курсантської (студентської) ради Університету, шляхом таємного голосування простою більшістю голосів терміном на один рік.

Реєстрація кандидатів та обрання їх на Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету як членів до президії Курсантської (студентської) ради Університету здійснюється на підставі рекомендації Загальних зборів курсантських (студентських) товариств Університету (крім заступника голови Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (голови студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”) та секретаря Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (секретаря студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”), яке здійснюється на підставі рекомендації Загальних зборів студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”) та оформлюється протоколом із зазначенням характеристики кандидата і подається до президії Курсантської (студентської) ради Університету не пізніше 10 робочих днів від дати проведення Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету.

До складу президії Курсантської (студентської) ради Університету входять: голова Курсантської (студентської) ради Університету, перший заступник голови

Курсантської (студентської) ради Університету, заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (голова студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”), головний секретар Курсантської (студентської) ради Університету, секретар Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (секретар студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”).

#### **4.3.1. Компетенція президії Курсантської (студентської) ради Університету**

До компетенції президії Курсантської (студентської) ради Університету входить:

4.3.1.1. Організовувати та контролювати діяльність органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.1.2. Розробляти план роботи органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету, який ухвалюється Курсантською (студентською) радою Університету та затверджується ректором Університету.

4.3.1.3. Визначати квоту участі делегатів у роботі Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету і Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.1.4. Формувати особовий склад комітетів Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.1.5. Реєструвати та представляти кандидатів для обрання їх на Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету як членів до президії Курсантської (студентської) ради Університету і кандидатів на пост голів комітетів Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.1.6. На виконання рішень Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету та Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету видавати письмові розпорядження, які є обов’язковими для всіх членів органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.1.7. Приймати рішення про проведення позачергової Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету та позачергових Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету, курсантського (студентського) товариства Університету, навчально-наукового інституту та навчального курсу і встановлювати порядок денний та регламент їх роботи.

4.3.1.8. Розглядати звернення та виявляти потреби і запити курсантів, студентів та слухачів усіх навчальних курсів Університету і видавати письмові розпорядження органам курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.1.9. Вимагати пояснень у письмовій формі стосовно будь-яких протиправних дій членів органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування і керівників структурних підрозділів Університету, якщо вони обмежують права курсантів, студентів та слухачів Університету або перешкоджають досягненню цілей і завдань органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.1.10. Тісно співпрацювати з керівництвом Університету, координаторами діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування, професорсько-викладацьким складом Університету та головами батьківських рад.

4.3.1.11. Представляти органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету в органах місцевої та державної влади, місцевих, регіональних, всеукраїнських та міжнародних громадських організаціях.

4.3.1.12. Щоквартально та щорічно звітувати про свою роботу на Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету та Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету.

#### **4.3.2. Голова Курсантської (студентської) ради Університету**

Компетенція голови Курсантської (студентської) ради Університету:

4.3.2.1. Здійснює керівництво роботою за напрямками діяльності Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.2.2. Видає рішення та розпорядження, які є обов'язковими для виконання всіма членами органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.2.3. Видає письмове розпорядження головам курсантських (студентських) товариств Університету, головам навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету та головам представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах розробити план діяльності відповідно до напрямку роботи, для включення основних

положень до загального плану роботи органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.2.4. Подає на розгляд Курсантської (студентської) ради Університету проект плану роботи органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету та контролює його виконання.

4.3.2.5. Затверджує регламент і порядок денний Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету і Загальних зборів Курсантської (студентської) ради Університету, а також позачергових Загальних зборів навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету та навчального курсу.

4.3.2.6. Головує на Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету та Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету.

4.3.2.7. Висуває кандидатів для обрання їх на Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету як членів до президії Курсантської (студентської) ради Університету і кандидатів на пост голів комітетів Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.2.8. Проводить наради з головами курсантських (студентських) товариств Університету, головами навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету та головами представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах.

4.3.2.9. Вносить на розгляд Курсантської (студентської) ради Університету пропозицію щодо виключення з її складу делегатів Курсантської (студентської) ради Університету чи застосування до них інших заходів впливу, якщо вони своїми діями перешкоджають досягненню цілей і завдань органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету або порушують це Положення.

4.3.2.10. Вносить на розгляд Курсантської (студентської) ради Університету пропозицію щодо заохочення активних членів органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.2.11. Щоквартально і щорічно звітує на Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету, Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету та Вченою радою Університету, де в цілому підбиває підсумки роботи всіх органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

4.3.2.12. Здійснює представницькі функції і підписує всі види документів від імені Курсантської (студентської) ради Університету про її входження до регіональних, всеукраїнських та міжнародних об'єднань, спілок та союзів, а також укладення з ними в установленому порядку відповідних угод за погодженням з ректором Університету.

4.3.2.13. Має право делегувати окремі повноваження членам президії Курсантської (студентської) ради Університету, іншим делегатам Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.2.14. Дострокове припинення повноважень голови Курсантської (студентської) ради Університету має наслідком припинення повноважень усіх членів президії Курсантської (студентської) ради Університету.

#### **4.3.3. Перший заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету**

Перший заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету обирається за поданням голови Курсантської (студентської) ради Університету терміном на один рік.

Компетенція першого заступника голови Курсантської (студентської) ради Університету:

4.3.3.1. Здійснює повноваження голови Курсантської (студентської) ради Університету за його відсутності.

4.3.3.2. Допмагає голові Курсантської (студентської) ради Університету у його повсякденній роботі.

4.3.3.3. Здійснює інші повноваження за дорученням голови Курсантської (студентської) ради Університету.

#### **4.3.4. Заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (голова студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”)**

Заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (голова студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”) обирається за поданням голови Курсантської (студентської) ради Університету терміном на один рік.

Компетенція заступника голови Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (голови студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”):

4.3.4.1. Здійснює керівництво роботою за напрямками діяльності студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

4.3.4.2. Здійснює повноваження голови Курсантської (студентської) ради Університету за його дорученням.

4.3.4.3. Здійснює інші повноваження за дорученням голови Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.4.4. Допомагає голові Курсантської (студентської) ради Університету в його повсякденній роботі.

#### **4.3.5. Головний секретар Курсантської (студентської) ради Університету**

Головний секретар Курсантської (студентської) ради Університету обирається за поданням голови Курсантської (студентської) ради Університету терміном на один рік.

Компетенція головного секретаря Курсантської (студентської) ради Університету:

4.3.5.1. Веде протокол засідань та інших заходів Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.5.2. Відповідає за ведення діловодства та зберігання документації Курсантської (студентської) ради Університету.

4.3.5.3. Організовує інформаційну та пропагандистську діяльність Курсантської (студентської) ради Університету.

#### **4.3.6. Секретар Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (секретар студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”).**

Секретар Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (секретар студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”) обирається за поданням голови Курсантської (студентської) ради Університету терміном на один рік.

Компетенція секретаря Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (секретаря студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”):

4.3.6.1. Веде протокол засідань та інших заходів студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

4.3.6.2. Відповідає за ведення діловодства та зберігання документації студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

4.3.6.3. Організовує інформаційну та пропагандистську діяльність студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

#### **4.4. Студентська та слухацька рада бази “Університет-Центр”.**

Враховуючи специфіку діяльності курсантів, студентів та слухачів Університету, структура органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету розгалужується шляхом створення студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

Студентська та слухацька рада бази “Університет-Центр” входить до складу Курсантської (студентської) ради Університету з метою налагодження тісної взаємодії курсантів із студентами та слухачами Університету і формування почуття «єдності» для досягнення спільних завдань та прийняття рішень.

Студентська та слухацька рада бази “Університет-Центр” скликається один раз на рік президією студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

Статутний склад студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” – це 50 делегатів, які формуються з числа голів навчально-наукових інститутів студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” та представництв студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” на навчальних курсах

відповідно до квоти, яку визначає президія студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”, терміном на 1 рік.

Процедура роботи Загальних зборів студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” аналогічна процедурі роботи Курсантської (студентської) ради Університету, крім того на Загальних зборах студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” обирається заступник голови студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

До складу президії студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” входять: голова студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”, заступник голови студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” і секретар студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”.

Студентська та слухацька рада бази “Університет-Центр” діє на правах автономії Курсантської (студентської) ради Університету, крім питань, які потребують спільного вирішення завдань і прийняття рішень, визначених цим положенням.

У разі виявлення бажання студентів чи слухачів відокремитися від курсантського колективу та створити студентську чи слухацьку раду Університету, заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (голова студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”) подає рішення Загальних зборів навчально-наукових інститутів студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” і рішення Загальних зборів навчальних курсів студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” у встановленому порядку до президії Курсантської (студентської) ради Університету, яка зобов’язана доповісти про дане питання ректору Університету.

За наказом ректора в Університеті можуть створюватися органи студентського чи слухацького самоврядування Університету. Новостворена президія студентської чи слухацької ради Університету та органи студентського чи слухацького самоврядування Університету зобов’язані плідно співпрацювати з координаторами діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету і керівництвом Університету. Якщо в процесі функціонування органів студентського чи слухацького самоврядування Університету буде втрачена взаємодія з координаторами діяльності органів курсантського,



студентського та слухацького самоврядування Університету та керівництвом Університету за наказом ректора Університету вони автоматично переходять до складу Курсантської (студентської) ради Університету з позбавленням права відокремлення від Курсантської (студентської) ради Університету.

У разі відокремлення студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр” від Курсантської (студентської) ради Університету в цьому Положенні відбуваються наступні зміни у формулюванні назви членів президії Курсантської (студентської) ради Університету із:

- заступника голови Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (голови студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”) на заступника голови Курсантської ради Університету,

- секретаря Курсантської (студентської) ради Університету бази “Університет-Центр” (секретаря студентської та слухацької ради бази “Університет-Центр”) на секретаря Курсантської (студентської) ради Університету, а також слова студент та слухач (студентська та слухацька рада) – виключаються.

#### **4.5. Курсантські (студентські) товариства Університету**

Курсантські (студентські) товариства Університету створюються з метою реалізації курсантами, студентами та слухачами Університету свого освітнього, наукового, культурно-просвітницького та творчого потенціалу, а також втілення в повсякденне життя курсантів, студентів та слухачів Університету рішень Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету та Курсантської (студентської) ради Університету.

Курсантські (студентські) товариства Університету функціонують на основі положень про курсантські (студентські) товариства Університету, які розробляються ініціативними групами курсантів, студентів та слухачів Університету у відповідності до цього Положення та чинного законодавства.

Розроблені положення про курсантські (студентські) товариства Університету ухвалюються на Загальних зборах курсантських (студентських)

товариств Університету та Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету і затверджуються ректором Університету.

Загальні збори курсантських (студентських) товариств Університету скликаються щороку не пізніше 15 робочих днів від дати проведення Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету. В інших випадках Загальні збори курсантських (студентських) товариств Університету можуть бути скликані за рішенням Курсантської (студентської) ради Університету та рішенням президії Курсантської (студентської) ради Університету або не менше як половини членів курсантських (студентських) товариств Університету.

Загальні збори курсантських (студентських) товариств Університету рекомендують кандидатів на Конференцію курсантів, студентів та слухачів Університету для обрання їх в якості членів до президії Курсантської (студентської) ради Університету та кандидатів на пост голови курсантського (студентського) товариства Університету з числа делегатів Курсантської (студентської) ради Університету, а також обирають президію курсантського (студентського) товариства Університету (крім голови курсантського (студентського) товариства Університету) і старост навчально-наукових інститутів курсантського (студентського) товариства Університету за поданням голови курсантського (студентського) товариства Університету.

Структура президії курсантського (студентського) товариства Університету аналогічна структурі президії Курсантської (студентської) ради Університету.

У період між Загальними зборами керівним органом курсантських (студентських) товариств Університету є Координаційна рада, яка проводить свою роботу у формі засідань не менше одного разу на тиждень. На Координаційних радах курсантських (студентських) товариств Університету обираються делегати Курсантської (студентської) ради Університету для участі в комітетах Курсантської (студентської) ради Університету, відповідно до квоти, яку визначає президія Курсантської (студентської) ради Університету, терміном на 1 рік.

Голови курсантських (студентських) товариств Університету очолюють комітети у Курсантській (студентській) раді Університету та щоквартально звітують про свою роботу на Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету і щорічно на Загальних зборах курсантських (студентських) товариств Університету.

Кожний курсант, студент чи слухач Університету може бути членом тільки одного з курсантських (студентських) товариств Університету.

#### **4.6. Голови навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету**

Голови навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету функціонують з метою об'єднання курсантів, студентів та слухачів навчальних курсів та налагодження тісної співпраці між керівництвом навчально-наукового інституту і навчальних курсів для вирішення спільних завдань та прийняття рішень.

Щороку, не пізніше 20 робочих днів від дати проведення Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету на кожному навчально-науковому інституті скликаються Загальні збори навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету, до складу яких входять: голова навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету, голови представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах, уповноважені представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі відповідно до напрямку роботи.

На Загальних зборах навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету обирають голову навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету, представників для участі у складі Вченої ради інституту з числа членів представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах та голову батьківської ради навчально-наукового інституту терміном на 1 рік, а також заслуховують звіт голови навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету та голів представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах.

Компетенція голів навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету:

4.6.1. Активно співпрацюють з головами представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах, уповноваженими представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі відповідно до напрямку роботи, головами курсантських (студентських)

товариств Університету, президією Курсантської (студентської) ради Університету, начальником навчально-наукового інституту та його заступниками, начальниками курсів та його заступниками, головою батьківської ради навчально-наукового інституту, головами батьківських рад на навчальних курсах результатом чого є розгляд та вирішення проблем внутрішнього характеру кожного з навчальних курсів.

4.6.2. Проводять засідання Координаційної ради навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету в разі необхідності.

4.6.3. Клопочуть перед керівництвом навчально-наукового інституту про надання допомоги у вирішенні проблем курсантів, студентів та слухачів навчального курсу.

4.6.4. Звертаються з клопотанням до президії Курсантської (студентської) ради Університету щодо розгляду звернень курсантів, студентів та слухачів навчального курсу, проведення позачергових Загальних зборів навчально-наукового інституту та позачергових Загальних зборів навчального курсу у разі виявлення негативної оцінки діяльності представництва Курсантської (студентської) ради на навчальному курсі.

4.6.5. Представляють кандидатів на пост голови батьківської ради навчально-наукового інституту з числа голів та представників батьківських рад на навчальних курсах на Загальних зборах навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету та висвітлюють рівень їхнього сприяння для покращання умов проживання та навчання курсантів, студентів та слухачів Університету.

#### **4.7. Представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах**

Представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах створюються з метою виявлення бажань, прагнень і проблем курсантів, студентів і слухачів Університету задля їх всебічного та ефективного вивчення і вирішення, а також тісної взаємодії з Курсантською (студентською) радою Університету.

Представництво Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі складається з голови представництва Курсантської

(студентської) ради Університету на навчальному курсі, та уповноважених представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах відповідно до напрямку роботи, коло яких визначається президією Курсантської (студентської) ради Університету.

Голова представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі, уповноважені представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі відповідно до напрямку роботи та голова батьківської ради навчального курсу обираються у перший місяць навчального року Загальними зборами навчального курсу терміном на 1 рік. В інших випадках Загальні збори навчального курсу можуть бути скликані за рішенням президії Курсантської (студентської) ради Університету, не менше як половини членів уповноважених представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі відповідно до напрямків роботи, або на вимогу не менше як половини особового складу курсантів, студентів та слухачів навчального курсу.

Голова представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі організовує роботу представництва на навчальному курсі, активно співпрацює з головою навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету, головами курсантських (студентських) товариств Університету, президією Курсантської (студентської) ради Університету та звітує про його діяльність на Загальних зборах навчального курсу і Загальних зборах навчально-наукового інституту.

Голова та уповноважені представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі відповідно до напрямку роботи зобов'язані:

4.7.1. Бути членами курсантських (студентських) товариств Університету, та керуватися у повсякденній роботі Положенням про органи курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету і Положенням про курсантське (студентське) товариство Університету.

4.7.2. Проводити засідання Координаційної ради представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі не менше одного разу на місяць.

4.7.3. Приймати звернення від курсантів, студентів та слухачів навчального курсу з питань, які віднесені до їх компетенції.

4.7.4. Вживати заходів щодо перевірки звернень курсантів, студентів та слухачів навчального курсу та їх вирішення у разі їх доцільності.

4.7.5. Звертатись до керівництва навчального курсу за допомогою у вирішенні проблем курсантів, студентів та слухачів навчального курсу.

4.7.6. Звертатися до голови навчально-наукового інституту Курсантської (студентської) ради Університету щодо розгляду звернень курсантів, студентів та слухачів навчального курсу та вирішення питання про проведення позачергових Загальних зборів навчального курсу в разі негативної оцінки діяльності представництва Курсантської (студентської) ради Університету на навчальному курсі.

## **V. Сприяння діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету**

Безпосереднє керівництво та контроль за діяльністю органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету здійснює ректор Університету.

За наказом ректора в Університеті призначаються такі куратори та координатори органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету:

- куратор діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету;
- куратори діяльності курсантських (студентських) товариств Університету;
- куратори діяльності голів навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету;
- куратори діяльності представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах;
- координатор діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету;
- координатори діяльності курсантських (студентських) товариств Університету;
- координатори діяльності голів навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету;
- координатори діяльності представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах.

Кожний проректор Університету відповідно до профілю діяльності є куратором співпраці координатора органів курсантського, студентського та

слухацького самоврядування Університету, координаторів діяльності курсантських (студентських) товариств Університету, координаторів діяльності голів навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету, координаторів представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах з президією Курсантської (студентської) ради Університету, курсантськими (студентськими) товариствами Університету, головами навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету та представництвами Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах.

Особа координатора діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету ухвалюється рішенням Вченої ради Університету та затверджується наказом ректора Університету з числа професорсько-викладацького складу Університету або осіб, які працюють в Університеті на постійній основі та користуються заслуженим авторитетом особового складу Університету і мають значний досвід роботи, високий кваліфікаційний рівень і бажання працювати з курсантами, студентами та слухачами Університету.

Координатори діяльності курсантських (студентських) товариств Університету підбираються з числа осіб профільних відділів Університету.

Координатори діяльності голів навчально-наукових інститутів Курсантської (студентської) ради Університету та представництв Курсантської (студентської) ради Університету на навчальних курсах підбираються з числа осіб професорсько-викладацького складу навчально-наукового інституту або безпосередньо начальника навчально-наукового інституту або його заступників та начальника курсу або його заступників, які забезпечують особисту участь делегатів на Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету та Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету.

З метою налагодження тісної співпраці та залучення до виховної роботи батьків курсантів, студентів та слухачів Університету з керівництвом Університету, навчально-наукових інститутів, навчальних курсів та Курсантською (студентською) радою Університету і надання останнім максимально об'єктивної інформації про потреби та запити курсантів, студентів та слухачів Університету та шляхи їх вирішення (надання фінансової допомоги для покращення умов проживання та навчання, і реалізацію заходів, передбачених планом роботи

органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету), а також їхній вплив на формування особистості курсантів, студентів та слухачів на навчальних курсах та навчально-наукових інститутах на добровільній основі можуть створюватися Батьківські ради.

Керівництво Університету, начальники навчально-наукових інститутів, начальники профільних відділів, координатори діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування, професорсько-викладацький склад Університету, голови батьківських рад навчально-наукових інститутів, голови та представники батьківських рад на навчальних курсах можуть бути присутні на Конференції курсантів, студентів та слухачів Університету, Загальних зборах Курсантської (студентської) ради Університету, курсантських (студентських) товариств Університету, навчально-наукових інститутів Університету та навчальних курсів Університету, засіданнях Координаційних рад курсантських (студентських) товариств Університету та інших заходах, які проводяться в Університеті та мають право вносити свої пропозиції щодо діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.

З метою надання всебічної допомоги та підтримки органам курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету, продовження розвитку започаткованих традицій, передання накопиченого досвіду діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету та підтримання високого рейтингу Університету: керівництво Університету; координатори діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету; професорсько-викладацький склад Університету; голови батьківських рад навчально-наукових інститутів; голови та представники батьківських рад на навчальних курсах – всіляко сприяють ефективній діяльності органів курсантського, студентського та слухацького самоврядування Університету.



**Структура курсантського, студентського та слухацького самоврядування ХНУВС**

Конференція курсантів, студентів та слухачів Університету  
(100+50) 150 делегатів – 1 раз на рік

**Курсантська (студентська) рада Університету**  
(100 делегатів, 1 раз на квартал)

Комітети, відповідно до напрямку роботи (очолюють голови курсантських (студентських) товариств)

Навчальний

Науковий

Міжвузівських та міжнародних зв'язків

Дисципліни та порядку

Культурно-просвітницький

Інформаційно-технічний

Спортивно-оздоровчий

Соціально-психологічний

Господарчо-побутовий

Захисту прав

**Президія Курсантської (студентської) ради Університету**

Голова Курсантської (студентської) ради Університету

Перший заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету

Заступник голови Курсантської (студентської) ради Університету бази "Університет-Центр" (голова студентської та слухацької ради бази "Університет-Центр")

Головний секретар Курсантської (студентської) ради Університету

Секретар Курсантської (студентської) ради Університету бази "Університет-Центр" (секретар студентської та слухацької ради бази "Університет-Центр")

**Студентська та слухацька рада бази "Університет-Центр"**

Голова студентської та слухацької ради бази "Університет-Центр"

Заступник голови студентської та слухацької ради бази "Університет-Центр"

Секретар студентської та слухацької ради бази "Університет-Центр"

