

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Виконав: магістрант 2-го курсу, групи 8.2818-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
В.В. Гура

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та
управління, доцент, к.філос.н.
Ель Гуессаб К.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії
та управління, доцент, к. н. з держ. упр.
Заїка О. В

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

_____ Т.І.Бутченко
«___» _____ 2019 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ

_____ Гурі Віталію Вікторовичу

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Публічно-управлінські механізми регулювання
правоохоронної діяльності в Україні

керівник роботи Ель Гуессаб Карім, к.філос.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 802-с

2. Строк подання студентом роботи 12 грудня 2019 року

3. Вихідні дані до роботи Авер'янов В. Б. Належне урядування : аналітична
доповідь та рекомендації. Київ : «Відродження», 2006. 25 с.; Моргулець О. Б.
Менеджмент у сфері послуг : навч. посіб. Київ : ТОВ «ЦУЛ», 2012. 384 с.;
Загуменна Ю. О. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та
«охорона» у механізмі реалізації правоохоронної функції держави. Черкаси : ЧНУ
ім. Б. Хмельницького, 2010. 200 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати історію вивчення розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності; 2. Визначити ключові поняття дослідження: «механізм регулювання», «правоохоронні органи», «правоохоронна діяльність»; 3. Описати методологічні підходи до вивчення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності; 4. Надати сутнісну характеристику системі правоохоронних органів; 5. Вивчити поняття механізми регулювання як складової системи правоохоронної діяльності; 6. Описати основні напрямки застосування публічно-управлінських механізмів в правоохоронній діяльності в Україні; 7. Обґрунтувати опитування як метод вивчення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності; 8. Проаналізувати результати дослідження щодо розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності; 9. Розробити рекомендації щодо удосконалення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада Консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	22.06.2019	22.06.2019
Розділ 3	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	21.09.2019	21.09.2019

7. Дата видачі завдання 29 травня 2019 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2019	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень 2019	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Вересень 2019	<i>виконано</i>
8.	Систематизація висновків	Листопад 2019	<i>виконано</i>
9.	Нормоконтроль	Грудень 2019	<i>виконано</i>

Студент _____ В.В. Гура
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ Ель Гуессаб К.
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ Цапліна І.С.
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 88 сторінок, 73 позицій у списку літератури.

МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ, ПРАВООХОРОНИ ОРГАНИ, ПРАВООХОРОНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Мета дослідження: дослідити специфіку становлення публічно-управлінських механізмів в правоохоронних органах.

Об'єкт дослідження: система правоохоронної діяльності.

Предмет дослідження: публічно-управлінські механізми регулювання в системі правоохоронної діяльності.

Методи дослідження: аналіз, синтез, індукція, дедукція, структурно-функціональний, аналіз даних.

Новизна дослідження: полягає у тому, що у ньому пропонуються заходи щодо удосконалення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності.

Гіпотеза: механізм регулювання є визначальною складовою дієвої системи правоохоронних органів в Україні.

Висновки: 1. При розробці та здійсненні державної політики з управління правовою сферою передбачити заходи, спрямовані на розвиток громадських засад, народних ініціатив щодо забезпечення, охорони, захисту та відновлення правового порядку.

2. У більш широкому плані необхідно розробити і створити в межах співпраці між державою та суспільством механізм громадського контролю в процесі здійснення функції забезпечення, охорони, захисту та відновлення правопорядку.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	9
1.1 Історія вивчення розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні.....	9
1.2. Вивчення ключових понять «механізм регулювання», «правоохоронні органи», «правоохоронна діяльність».....	17
1.3. Методологічні підходи до вивчення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні.....	21
РОЗДІЛ 2. МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО- УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	26
2.1. Сутнісна характеристика розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні.....	26
2.2 Публічно-управлінські механізми регулювання як складова системи правоохоронної діяльності.....	42
2.3 Основні напрямки застосування публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні.....	56
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	63
3.1. Сучасний стан розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні.....	63
3.2. Шляхи і засоби вдосконалення реформування розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні.....	69
ВИСНОВКИ.....	78
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ	82

ВСТУП

Актуальність дослідження. Курс на модернізацію Української держави в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства визначає нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів влади. У контексті трансформації українського суспільства особливого значення набуває нормативна регламентація формування механізму правового регулювання публічно-управлінських відносин.

Напрацювання базових засад реформування системи ОВС шляхом визначення складових виникнення, становлення та розвитку управління як основи правоохоронної діяльності сучасної міліції свідчить, що процеси детермінації принципів, організаційних засад, функцій та завдань ОВС залежать від загального стану соціального управління в державі й відповідно відтворюють загальні тенденції розвитку соціуму.

Сучасна система правоохоронних органів України перебуває на етапі реформування. Це безпосередньо стосується організаційно-функціональної побудови загальнодержавної системи правоохоронних органів України. Адже пріоритетом реформування такої системи є приведення її у відповідність з основними тенденціями, які узагальнюють досвід організації та функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн, а також у відповідність із міжнародно-правовими стандартами здійснення правоохоронної діяльності. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває вивчення та запозичення позитивного досвіду у сфері організаційної побудови й функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн, а також визначення шляхів використання такого досвіду для реформування та розвитку системи правоохоронних органів України з урахуванням національних особливостей нашої держави, причому особливу значущість це набуває у світлі зовнішньополітичних орієнтирів України і, передусім, прагнення інтегруватися до Європейського Союзу.

Проблемна ситуація полягає у тому, що заходи щодо реформування публічно-управлінських механізмів в системі правоохоронних органів повинні відповідати заходам стосовно удосконалення всієї правової системи України, тобто здійснення основних напрямів реформування системи правоохоронних органів не повинно розходитися з іншими складовими державно-правової реформи в Україні, а саме парламентською, адміністративно-територіальною, муніципальною реформами.

Основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регулюють питання діяльності ОВС. Інформаційна й теоретична бази дослідження складаються з національного і зарубіжного законодавств, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних документів, статистичних даних, праць провідних учених, що стосуються предмета дослідження. У ході підготовки дослідження було використано праці провідних учених даної галузі знань, зокрема: В. Авер'янова, С. Алексєєва, О. Бандурки, М. Ануфрієва, Д. Бахраха, В. Бойцовой, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Кампо, С. Ківалова, М. Козюбри, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Копейчикова, Д. Коренєва, Ю. Кравченка, В. Кудрявцева, В. Лукашевича, М. Мельника, Г. Меркурова, П. Михайленка, О. Міненка, В. Петкова, О. Скакун, Ю. Тихомирова, М. Фролова та інших авторів. Тим не менш, можна констатувати невисокий ступінь вивченості цієї області.

Об'єкт дослідження: система правоохоронної діяльності.

Предмет дослідження: публічно-управлінські механізми регулювання в системі правоохоронної діяльності.

Мета дослідження: вивчити специфіку становлення публічно-управлінських механізмів в правоохоронних органах.

Мета роботи зумовлює вирішення наступних наукових завдань:

- проаналізувати історію вивчення розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності;
- визначити ключові поняття дослідження: «механізм регулювання»,

«правоохоронні органи», «правоохоронна діяльність»;

- описати методологічні підходи до вивчення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності;
- надати сутнісну характеристику системі правоохоронних органів;
- вивчити поняття механізми регулювання як складової системи правоохоронної діяльності;
- описати основні напрямки застосування публічно-управлінських механізмів в правоохоронній діяльності в Україні;
- обґрунтувати опитування як метод вивчення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності;
- проаналізувати результати дослідження щодо розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності;
- розробити рекомендації щодо удосконалення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що у ньому пропонуються заходи щодо удосконалення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності.

Гіпотезою дослідження є теза про те, що механізм регулювання є визначальною складовою дієвої системи правоохоронних органів в Україні.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку літератури.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

1.1. Історія вивчення розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні

На сучасному етапі здійснення демократичних політичної, правової, економічної та інших реформ в Україні особливої актуальності набувають проблеми захисту прав і свобод людини і громадянина, створення ефективної правоохоронної системи, забезпечення і реалізація правоохоронної діяльності, а також створення контрольних механізмів з боку громадськості у цій сфері.

Дослідження діяльності правоохоронних органів убачається можливим при визначенні генезису і розвитку правоохоронних органів на теренах української держави. Зазначимо, що додержавному періоду не були притаманні будь-які спеціальні органи, діяльність яких спрямовувалася б на охорону правопорядку, забезпечення прав особи, проведення розшукових дій, розслідування родових конфліктів тощо

Проте аналізуючи історичні надбання – культуру первісних общинних утворень і племен, можна стверджувати, що в додержавний період у зародкових формах існували елементи інституту правоохоронних органів, оскільки додержання первісних традиційних норм, різного роду табу (заборон) було аксіомою для всіх членів роду та племені. Невиконання усталених правил поведінки мало логічний наслідок – засудження та покарання порушників віри й звичаїв. Так, у первісну епоху розвитку людства вчинялися діяння, які нині кваліфікуються як злочини. Будь-які провини у первісному суспільстві були наслідками порушення встановлених норм поведінки – звичаїв, традицій, а захисною реакцією на порушення був розшук винуватця та помста. Отже, діяння, розшук особи, яка його вчинила, та її покарання у прямому й

переносному розумінні повсякчас супроводжували життєдіяльність будь-якого суспільства. Тому цілком логічним є твердження про існування прототипів сучасних правоохоронних органів у додержавному суспільстві. Як засвідчують історичні джерела, норми звичаєвого права зароджувалися на українських землях з I століття н. е. та врегульовували порядок здійснення кровної помсти, а також деяких процесуальних дій (присяга, ордалії, оцінка показань свідків). Поступове витіснення влади жінки і становлення епохи патріархату не означало зникнення традицій, що формувалися впродовж тисячоліть. Традиції знайшли свій природно-правовий відблиск у звичаях, що врегульовували поведінку на початковому етапі одержавленого суспільства. Згадку про такі звичаї до утворення Давньоруської держави можна знайти у літописах і повідомленнях зарубіжних авторів.

З розвитком феодалізму окремі звичаї родового ладу, котрі можливо було використовувати в інтересах панівного класу, поступово трансформувалися у норми звичаєвого права. Але саме існування звичаєвого права є логічним доказом того, що людина схильна його порушувати [1, с. 15]. А наявність певних правил поведінки й породила потребу в їх реалізації, викритті, встановленні винних осіб у вчиненні протиправних діянь, а отже, наявності правоохоронних органів.

Соціально-економічні та політичні відносини між племенами, які проживали на території українських земель у IX столітті, зумовили виникнення могутнього державного утворення – Київської Русі, яке залишило епохальний слід в історії формування державності та правотворчих і правозастосовних процесів. Вони мають нерозривний зв'язок з питанням становлення правоохоронних органів та вироблення правоохоронної функції. Доказом правотворчих, а також правозастосовних процесів є факти втілення звичаєвого права у письмових джерелах. Хоча вивчення староруського права ускладнюється відсутністю єдиного кодифікованого акта, який зберігав би норми і традиції розвитку держави Русі, однак норми тогочасного права можна відшукати у звичаях, традиціях, літературних джерелах, як-от: Перший Києво-

Печерський звід (1074 р.), Повість врем'яних літ (1113 – 1114 рр.), Київський літопис (1113 – 1200 рр.), Галицько-Волинський літопис (1209 – 1292 рр.), договори Русі з греками X ст. та законодавчий збірник «Руська Правда» XI – XII ст. ст., що зберігся у складі літописів. Проаналізувавши правові норми перелічених джерел, можна зробити висновок, що ранньофеодальна держава Київська Русь, для якої були притаманні майнове розшарування населення, привілейоване становище феодального класу, мала витoki зародження правоохоронної функції. Спеціалізованих правоохоронних органів, звісно, не було, однак їхні функції первісно здійснювали князь та його повірені (вірники, мечники, тіуни). Цих осіб можна кваліфікувати як первісних працівників правоохоронних органів, оскільки за свої повноваження та розслідування провин вони одержували утримання від місцевого населення [2, с. 17–19].

Водночас правоохоронна діяльність у період Київської Русі частково бере витoki зі сфери княжої волі як свідомої поведінки і діяльності князя під час розслідування протиправних діянь. І це тому, що княжа воля реалізувалася початково, передусім у нормативноправовому форматі. Руська Правда містить язичницькі норми, княжі грамоти, церковну судову практику, русько-візантійські договори та інші виявлення княжої волі. В нормах законодавчого збірника тісно переплітаються матеріальні та процесуальні положення, в яких також можна виявити окремі ознаки правоохоронних органів. Утім, у науковому сенсі прийнято поділяти збірник на три редакції: коротку, поширену (велику) і скорочену. Остання, що являє собою пізнішу редакцію широкої, позбавлена характеру законодавчої пам'ятки. Водночас значну роль у формуванні Руської Правди відіграла й судова діяльність князів, яка підтвердила велике значення судового прецеденту як джерела права Київської Русі.

Приміром, посилання на конкретні судові рішення можливо знайти у ст. 23 короткої Правди та ст. 2 поширеної (великої) Правди, де зазначено, зокрема, що так судив Ярослав, так вирішували і його сини [6, с. 63]. Тож можна стверджувати, що Руська Правда у короткій (а згодом і у поширеній) редакції є

основним кодифікованим джерелом права і, відповідно, способів та методів діяльності первісних правоохоронних органів раннього феодалізму.

Цей законодавчий збірник має двоякий характер, адже містить, умовно кажучи, два види норм: матеріальні (регулюють суспільні відносини щодо права власності, зобов'язального, сімейного, спадкового, кримінального прав) та процесуальні (передбачають порядок судочинства загалом та розслідування злочинів, тобто правоохоронну функцію). Отже, започаткування та становлення правоохоронних органів на українських землях сягає першої пам'ятки права – Руської Правди періоду Київської Русі. Хоча цей збірник неодноразово був об'єктом дослідження, однак проблематика визначення прототипу правоохоронних органів потребує аргументованого дослідження норм саме поширеної редакції пам'ятки в контексті з'ясування особливостей формування правоохоронних функцій.

Розпад Київської Русі як держави (30-ті роки XII століття) – закономірний результат її економічного й політичного розвитку. Її правонаступником стало Галицько-Волинське князівство (1199 р. 40–60-ті роки XIV століття). Зокрема, у ньому збереглися елементи розслідування, притаманні Київській Русі. Руська Правда як кодекс давньої Русі й Галицько-Волинського князівства втратила своє пряме значення лише наприкінці XV століття внаслідок поневолення українських земель владою князів литовських. У Великому Князівстві Литовському державно-правові форми давньої Русі органічно продовжилися, розвилися і еволюціонували. Більше того, право Великого Князівства Литовського розвивалося на засадах староруського права та його правоохоронної практики. Тематика становлення правоохоронних органів знаходить свої витoki й у законодавчій пам'ятці литовської держави XVI століття – Литовському статуті, який мав три редакції (1529 р., 1566 р., 1588 р.).

Питання визначення органів, котрі здійснюватимуть правоохоронну діяльність, відповідало загальній тенденції внутрішньої політики Великого Князівства Литовського як держави. Зокрема, сутність такої внутрішньої

політики полягала в тому, щоб «з ласки господарської зберегти старовину, закріпити соціальний, політичний і юридичний лад землі» [10, с. 98].

Переломним моментом для розвитку правоохоронних органів на українських землях стала політична унія між Литвою і Польщею, що супроводжувалася вдосконаленням норм староруського права шляхом застосування юридичних надбань Польської держави, запозичення їхньої практики регулювання суспільних відносин. Так, основним досягненням литовсько-польської доби з питань розвитку правоохоронної діяльності є виділення процесуального права в окрему галузь та доповнення судового процесу різними процесуальними діями [36, с. 120–123].

Литовський статут діяв ще впродовж століття після занепаду Великого Князівства Литовського. Він слугував джерелом національного права Лівобережної України й був чинним на значній частині української території майже до середини XIX століття, тобто дія Литовського статуту поширювалася й на Річ Посполиту і надалі знайшла підтвердження у Березневих статтях 1654 року за часів Гетьманщини. Вагому роль у формуванні національних ідеалів та правосвідомості українського суспільства відіграв період українсько-козацької доби. На Запорізькій Січі було запроваджено полковий устрій, відповідно до якого правоохоронна діяльність здійснювалася отаманами і гетьманами [60, с. 87].

Слушно у своїй праці зауважила Н. Сиза про те, що за часів Козаччини правоохоронна функція реалізовувалася у кримінально-процесуальному провадженні, де джерелами доказів були: пояснення сторін, показання свідка, призначення «оскарженого», присяга, допити на муках, документи, речові докази [57, с. 47]. Фактично такі різновиди правоохоронної діяльності, як розшукова діяльність, досудове розслідування, охорона громадського порядку, здійснювалися уповноваженими органами державної влади. Що ж до Московського царства, під владу якого потрапила частина українських земель, то в його законодавстві також можна знайти витoki правоохоронної діяльності саме у розвитку характерних елементів обвинувально-розшукового процесу.

Аналіз нормативно-правових актів тогочасного періоду дає можливість стверджувати, що правовими витокami існування правоохоронних органів у ті часи є:

- Соборне уложення 1649 р., за яким правоохоронні функції покладалися на осіб, котрі здійснювали розшук губних старост, та земську поліцію;
- Указ Петра I «Об учреждении Петром I правительствующего Сената» (22.02.1711), відповідно до якого створено фіскальну службу з повноваженнями щодо контролю та нагляду за органами державної влади;
- Указ Петра I «Об учреждении полицейской канцелярии» (20.05.1715), за яким правоохоронні функції покладалися на поліцейську службу;
- маніфест «Об учреждении министерств» (8(20).09.1802), де серед восьми створених міністерств було й Міністерство внутрішніх справ.

Протягом XVII–XX століть правоохоронні органи формувалися з чітким розподілом функцій та визначенням завдань [68, с. 141–156].

Основна мета – забезпечення безпеки державного механізму та конституційного ладу. До системи правоохоронних органів належали поліція, прокуратура, жандармерія, органи служби державної безпеки. Упродовж 1917–1921 рр. на теренах сучасної України було створено такі вітчизняні правоохоронні органи, як жандармерія, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, розвідка, контррозвідка, прокураторія, органи безпеки Директорії, інші спеціальні служби, основні завдання яких – боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку та правомірної поведінки в державі. Основні завдання правоохоронних органів за радянської доби такі: дотримання соціалістичної законності, забезпечення централізму влади, охорона громадської безпеки та громадського порядку, дотримання прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на життя і здоров'я, запобігання розвитку безпритульності тощо.

До основних правоохоронних органів цього періоду слід віднести міліцію, а також прокуратуру.

З моменту ухвалення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Акта незалежності України від 24 серпня 1991 року та становлення і розвитку України як незалежної держави правоохоронні органи зазнали кардинального реформування.

Витоками нормативно-правового закріплення статусу правоохоронних органів за часів незалежності України є Конституція України, Закони України «Про міністерства і державні комітети Української РСР», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Службу безпеки України» та інші. Маємо наголосити на істотних змінах у завданнях правоохоронних органів, до яких належить забезпечення законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, рівності, гласності та позапартійності [69, с. 589–661].

Правоохоронні органи як ефективний інструментарій забезпечення законності у державі за своєю сутністю відомі давно. Докорінні політичні, соціальні й економічні зміни в Україні охопили всі сфери суспільного життя та істотно вплинули на організацію правоохоронної діяльності, дотримання принципів діяльності правоохоронних органів, а також їхню структуру і характер. Водночас, як свідчить статистика, стан злочинності в державі становить вагомую загрозу національній безпеці України.

Злочинність – один із негативних чинників, що впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває стабільність і систему правопорядку, захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян. Потенційні можливості правоохоронних органів на сьогоднішній день важко переоцінити. Проведений аналіз історичних пам'яток права щодо виникнення та розвитку правоохоронних органів підтверджує, що у вітчизняному праві відповідні органи (а саме їхні повноваження, функції, ознаки) отримували самостійне правове визнання на кожному етапі суспільного розвитку. Правоохоронні органи беруть свої витoki з моменту започаткування офіційної

правоохоронної діяльності й залежать від рівня розвитку правових норм та механізмів їх реалізації. Організація правоохоронної діяльності (тобто основи забезпечення функціонування правоохоронних органів) є характерною для кожного суспільно-політичного ладу [3, с. 7].

Складні зв'язки між державою та правоохоронними органами, а також між правоохоронними органами у державно-організованому суспільстві фіксуються державою у юридичній формі – у формі прав, свобод та обов'язків. У своїй єдності саме вони складають правовий статус, який, у свою чергу, відображає особливості організації правоохоронної діяльності, рівень демократії та стан законності. Правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища, а й характеризують реальну взаємодію держави та особи. Так, статус правоохоронних органів у законодавстві України можливо визначити як сукупність правових норм, які встановлюють для їх представників права та обов'язки, юрисдикцію, в межах якої можуть використовуватись надані повноваження, пільги та гарантії, надані державою службовим особам правоохоронних органів. Статус правоохоронних органів є системою еталонів, зразків поведінки суб'єктів, які, з одного боку, захищаються державою, а, з іншого – схвалюються суспільством. Реалізація прав і обов'язків органів, які здійснюють правоохоронні функції, має ґрунтуватись на гарантіях уникнення зловживань правом, повноцінного функціонування суб'єктів правоохорони, запобігання порушень законодавства з їх сторони. Необхідно погодитись із думкою більшості науковців щодо того, що обсяг повноважень правоохоронних органів під час виконання своїх завдань та функцій має виходити із принципу – «заборонено все те, що не дозволено у законі» [7, с. 169–195].

Підтвердженням цьому, є нормативний зв'язок між ст. 8 та ст. 19 Конституції України. Зокрема, згідно з положеннями статті 8 визнається і діє принцип верховенства права, проголошується верховенство Конституції України, якій мають відповідати й прийматися на її основі закони та інші

нормативно-правові акти, і гарантується можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, відповідно до статті 19 правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

1.2. Вивчення ключових понять «механізм регулювання», «правоохоронні органи», «правоохоронна діяльність»

Відповідно до Закону України від 23.12.1993 № 3781–XII «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Правоохоронну діяльність в Україні, забезпечення державної безпеки та захист державного кордону України здійснюють визначені законодавством державні і недержавні правоохоронні організації, їх утворення і діяльність визначається законами. Вони ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод людини і громадянина або з метою повалення конституційного ладу, усунення законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів від влади чи перешкодження їх діяльності. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі в державних правоохоронних органах, а також членів їхніх сімей. Забороняється створення і функціонування в Україні будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. Правоохоронні організації в Україні поділяються на державні і

недержавні. Державні правоохоронні організації створюються і функціонують у вигляді державних органів і державних підприємств, установ та силових структур [8, с. 295–300].

Правоохоронні органи – це структуровані колективи службовців, що здійснюють державні і недержавні функції контролю, нагляду, досудового слідства, охорону і захист усіх форм власності, охорону природи, охорону прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина інші правоохоронні функції. В механізмі Української держави та громадянського суспільства правоохоронні органи займають особливе місце. Вони відрізняються від інших органів рядом ознак, а саме:

- їх правоохоронна діяльність має певну спеціалізацію та в багатьох випадках є не тільки головним але і єдиним напрямом діяльності;
- вони створюються і діють на підставі Конституції і законів України;
- мають державно-владні повноваження для виконання своїх обов'язків;
- мають можливість застосовувати засоби державного примусу до правопорушників;
- застосовують інші передбачені законом види обмежень;
- мають відносну самостійність, власну структуру, деякі інші особливості по відношенню до інших державних органів;
- безпосередньо займаються попередженням правопорушень;
- можуть бути державними і недержавними.

Правоохоронні органи здійснюють безпосередньо правоохоронну діяльність.

У сучасній літературі поняття «правоохоронна діяльність» визначається порізно. В основі багатьох визначень закладено наявність державних і недержавних суб'єктів такої діяльності. Більшість авторів переконують, що правоохоронна діяльність може здійснюватися як державою, її органами і 30 посадовими особами, державними організаціями, так і недержавними структурами. Зокрема, на думку В.В. Копейчикова, правоохоронна діяльність –

це закріплені чинними процесуальними нормами діяння компетентних суб'єктів державних і недержавних організацій та їхніх посадових осіб із розгляду юридичних справ, охорони й захисту суспільних відносин від правопорушень і прийняття спеціальних актів реалізації матеріальних правових норм із метою забезпечення законності та охорони правопорядку [15, с. 202].

Разом з тим, під правоохоронною діяльністю розуміють державну діяльність, що здійснюється з метою забезпечення охорони права спеціальними органами державного управління, які наділені правом щодо застосування заходів юридичного впливу при неухильному дотриманні приписів закону та визначеної процедури їх застосування [17, с. 253–255].

Як стверджують М.І. Мельник та М.І. Хавронюк, власне правоохоронна діяльність є одним з трьох основних напрямів боротьби із злочинністю, поряд із загальною організацією боротьби, а також профілактикою злочинності.

Правоохоронна діяльність у сфері боротьби зі злочинністю включає застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, що вчиняють суспільнонебезпечні діяння, і заходів з відновлення порушених в результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб. Отже, йдеться про виокремлення дій з виявлення, припинення, розкриття злочинів, застосування заходів кримінальної відповідальності і покарання до осіб, які вчинили суспільно-небезпечні діяння (каральна діяльність); дії із застосування інших заходів стосовно осіб, які вчинили суспільно-небезпечні діяння (ресоціалізаційна діяльність); діяльності з відновлення порушених злочинами прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб (правовідновлювальна діяльність).

У ряді енциклопедичних видань також подається поняття правоохоронної діяльності. В етимологічному розумінні – це робота, функціонування установи, організації, особи з охорони прав. Тобто гарантування, забезпечення їх недоторканності чи поновлення порушених прав. Причому, така діяльність відбувається у межах реалізації правоохоронної та/або правозастосовної функцій [18, с. 145–150].

Крім того, правоохоронна діяльність визначається як система заходів, спрямованих на виконання Конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави. Вона є засобом зміцнення законності й правопорядку, забезпечення конституційних прав громадян.

Складна система такої багатоаспектної діяльності з багатьма складовими, спрямовується політичними й управлінськими засобами на послаблення напруги у суспільстві чи врегулювання правових конфліктів. Вона реалізується у різних видах правозастосовних дій: правовстановлюючих, правозабезпечувальних, правопримувальних і правовідновлювальних.

Тому, на думку В.С. Ковальського, В.Т. Маляренка та деяких інших учених, правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням установлених у законі процедур для цієї діяльності [16, с. 123–125].

Як зазначає О.В. Тюріна, власне правоохоронну діяльність слід розуміти як певний різновид правозастосовної діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права та полягає в тому, що це одна із форм активної організаційновладної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями. У підручнику «Судові та правоохоронні органи України» (В.Д. Басай, 2002, 2006 рр.) зазначається, що правоохоронна діяльність – це така переважно державна діяльність, яка здійснюється у встановленому законом порядку і на його основі уповноваженими державними органами з метою охорони і захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів права шляхом застосування правових заходів впливу. Інший автор О.В. Негодченко пропонує таке розуміння правоохоронної діяльності: це така владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування

правових заходів впливу. У свою чергу, більш розгорнутим є наступне визначення, за яким правоохоронна діяльність являє собою діяльність, що спирається на підвалини законності та правопорядку; функції з охорони прав та свобод людини і громадянина, власності та суспільного порядку, конституційного ладу від злочинних посягань та правопорушень, а також попередження (профілактика) злочинів. Причому зазначені функції притаманні державним органам і громадським об'єднанням (організаціям). Тому автор виокремлює широкий загально-філософський та історичний контекст, соціальну, правову і соціальноправову природу такої діяльності. Слушно наголошує колектив авторів, правоохоронна діяльність являє собою зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності, яка визначена нормами права та об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини для забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку, і яка здійснюється лише уповноваженими на те суб'єктами [25, с. 121–144].

1.3. Методологічні підходи до вивчення публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні

Виникнення самого терміна «правоохоронна діяльність» у вітчизняній літературі найчастіше пов'язують з іменем радянського дослідника І. Самощенка, який почав його застосовувати ще в 50-х р. і розумів під ним один із методів забезпечення соціалістичної законності. Але закріпилося поняття правоохоронної діяльності лише у 80-х рр. у працях радянських науковців-юристів: К. Гуценка, М. Маршунова, В. Моршиніна, М. Семенова, Р. Тевліна та ін. Саме у цей період дисципліну «Суд і правосуддя в СРСР» було перейменовано на «Правоохоронні органи в СРСР». У подальшому, теорія правоохоронної діяльності розвивалася уже у працях українських дослідників: О. Бандурки, В. Басая, В. Ковальського, В. Маляренка, І. Марочкіна, М. Мельника, Ю. Полянського, Н. Сібільової, М. Хавронюка, Н. Юзікової та ін.

Остаточне формування теорії правоохоронної діяльності є ще далеким від завершення. Так, дослідникам поки що не вдалося дійти згоди стосовно базових елементів правоохоронної діяльності (об'єкт, функції, перелік суб'єктів тощо).

Незавершеність теорії правоохоронної діяльності має прояв також у загальній недооцінці значення інститутів у забезпеченні правопорядку. Така недооцінка може бути пояснена нашим тоталітарним минулим, коли роль держави абсолютизувалася у всіх сферах суспільного буття, що прямо суперечило базовим ідеям громадянського суспільства у цілому.

Дослідження діяльності окремих суб'єктів правоохоронної діяльності було започатковано в Російській імперії у другій половині XIX – на поч. XX ст. класиками поліцейського права І. Андрієвським, І. Висоцьким і В. Дерюжинським. За радянського періоду цілісне дослідження правоохоронної діяльності було неможливим через домінуючу на той час державо-центристську ідеологію. Більшість суб'єктів правоохоронної діяльності розглядалися у контексті «каральних органів буржуазних держав» [18, с. 145–150].

Предмет наукового інтересу у цій сфері обмежувався дослідженням ролі добровільних народних дружин у зміцненні соціалістичної законності. Значний внесок у дослідження внесли М. Байтін, М. Дементьєв, В. Гольдман, Г. Кригер, Р. Мулукаєв і М. Яблоков. Встановлено, що в незалежній Україні наукові пошуки у сфері правоохоронної діяльності активізувалися на початку 90-х рр., але належного поширення не отримали.

Помітний внесок у цій сфері здійснили: Н. Ахтирська, О. Бандурка, В. Грищук, О. Джужа, А. Долгополов, Л. Кваша, В. Курило, В. Крутов, В. Мак-Мак, Н. Матюхіна, М. Мельник, В. Нор, В. Савченко, А. Сачаво, А. Старушкевич, М. Хавронюк, А. Поляков, В. Пилипчук, О. Пунда та ін. Разом із тим, стан наукової розробки вивчення правоохоронної діяльності у вітчизняній науці залишається недостатнім через однобічність та фрагментарність цих досліджень.

У науковій літературі серед загальних гарантій традиційно виділяється, крім економічних, політичних і ідеологічних, особлива група – соціальні

(громадські) гарантії законності та правопорядку, що означає залучення широких мас до управління державою та охорони громадського порядку [52, с. 19–38].

В Україні правозахисну функцію, крім органів державної влади, також виконують інституції громадянського суспільства (громадські організації та рухи, ЗМІ тощо), здійснюючи її «замість» або навіть «всупереч» діям органів державної влади, зокрема правоохоронних. Вплив неурядових організацій на правозахисну сферу і ступінь «проникності» їхнього контролю, природно, значно менший, ніж державний, але цей вплив має очевидну тенденцію до зростання.

Неурядові правозахисні організації, по-перше, надають ту допомогу, яку не повною мірою надають державні, соціальні інституції, державні правозахисні організації, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, органи юстиції. По-друге, неурядові правозахисні організації здійснюють громадський контроль та вплив на реалізацію державної політики в сфері захисту прав людини. В українському суспільстві помітним є запит на таку діяльність. Загалом середовище організацій громадянського суспільства, що позиціонуються як правозахисні, є неоднорідним, має різний ступінь ефективності своєї діяльності. У цьому сегменті утвердилась низка таких організацій, які накопичили тривалий досвід та демонструють результативну діяльність: Харківська правозахисна група, Українська Гельсінська спілка захисту прав людини, Комітет захисту прав людини, Комітет виборців України, Вінницька правозахисна група, Міжнародне товариство прав людини – Українська секція, Міжнародна Ліга захисту прав громадян України. Перераховані організації визнані провідними у складеному експертами рейтингу правозахисних організацій [47, с. 12]. Необхідно відзначити, що правозахисні організації розширюють простір своєї діяльності в сфері захисту прав людини та ствердились у загальній структурі громадських організацій. В Україні традиційно правозахисні організації залежать від зарубіжних донорів та більшою мірою пов'язані як із міжнародними міжурядовими, так і

міжнародними неурядовими правозахисними організаціями, аніж із державними правозахисними інституціями. У сприянні захисту прав громадян, що порушуються, неурядові правозахисні організації проводять інформаційно-просвітницькі заходи (які охоплюють більшість регіонів України) широкого спектру, здійснюють моніторингову діяльність у сфері прав людини, надають правову допомогу, долучаються до консультативно-дорадчих форматів взаємодії з органами державної влади. Правозахисні організації, разом із іншими інституціями громадянського суспільства, забезпечують громадський контроль державної політики у сфері захисту прав людини, в такий спосіб сприяючи коригуванню правозахисної складової державної політики.

Україні створюються інфраструктура для співпраці держави з громадським сектором у сфері захисту прав людини, відповідна основа для функціонування спільних органів, застосування механізмів та процедур громадського контролю, антикорупційної експертизи та експертизи проектів нормативно-правових актів. Діють спільні консультативно-дорадчі органи, громадські ради (при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Міністерстві внутрішніх справ, Міністерстві юстиції).

Активніше залучення представників громадянського суспільства, експертного середовища в спільних робочих групах, консультативно–дорадчих органах (Комітет з питань реформування правоохоронних органів при Президентові України, Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства) є нагальним у питаннях, які безпосередньо стосуються прав і свобод громадян та в питанні реформування правоохоронних органів [66, с. 287]. Водночас в середовищі правозахисних організацій ініціативи створення органів, формально незалежних, але де-факто підпорядкованих органам державної влади, викликає певне застереження з точки зору ефективності функціонування.

Так, досвід створення громадських рад (наприклад, при Міністерстві внутрішніх справ) свідчить про недостатній рівень готовності та результативності співпраці органів державної влади та представників

правозахисних організацій. Присутність представників правозахисних організацій у складі громадських рад, їх комісій, робочих груп, які опікуються проблемами захисту прав людини, є необхідною умовою ефективності та легітимності їх функціонування. Втім, потенціал результативності використання цих механізмів у правозахисній площині не використаний, з огляду на часто формальний підхід до таких інституційних форм співпраці як з боку органів державної влади, так і з боку громадського сектора [65, с. 202–209]. Однак розглядати це як серйозну суспільну гарантію правопорядку поки не можна: вони не отримують належної державної підтримки, не мають міцного правового статусу, не мають чіткого організаційного механізму діяльності, економічної бази тощо. Потрібно при розробці та здійсненні державної політики з управління правовою сферою передбачити заходи, спрямовані на розвиток громадських засад, народних ініціатив щодо забезпечення, охорони, захисту та відновлення правового порядку. У більш широкому плані необхідно розробити і створити в межах співпраці між державою та суспільством механізм громадського контролю в процесі здійснення функції забезпечення, охорони, захисту та відновлення правопорядку.

РОЗДІЛ 2

МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

2.1. Сутнісна характеристика розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні

У теорії держави і права категорія «механізм» використовується у різних контекстах. Насамперед, маємо на увазі механізм держави, механізм правового регулювання, механізм правоохоронної діяльності. Механізм держави за допомогою структурно-функціонального підходу визначають як систему державних органів, установ, організацій, взаємозв'язаних загальними принципами, що мають матеріально-технічні можливості для здійснення завдань і функцій у країні. Він становить структурно оформлену систему засобів державного впливу на суспільні процеси [62, с. 43]. Тобто це система органів державної влади (апарат держави) та інших основних інститутів держави, уповноважених здійснювати її завдання і реалізують її функції. При цьому механізм держави слід визначати як певну статичну структуру (елементи) держави, а механізм функціонування держави – динамічне явище, сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечує дію складових елементів держави в їх взаємозв'язку. До структури останнього відносяться: суб'єкти внутрішньодержавного впливу (взаємодії); його об'єкти; засоби впливу однієї системи на іншу, одного органу на інший, а також прийняття рішень, доведення рішень до відома адресатів, контроль за виконанням рішень. Механізмом правового регулювання вважається сукупність елементів правової системи, які здійснюють регулятивний вплив на суспільство. Йдеться про правові засоби, способи та форми, за допомогою яких нормативність права забезпечує впорядкування суспільних відносин, відповідає інтересам суб'єктів права, вирішує конфлікти, сприяє досягненню соціального

компромісу в правовій сфері [61, с. 524]. На жаль, набагато менше уваги приділяють представники науки теорії держави і права, інших наук до поняття механізму правоохоронної діяльності. Іноді така категорія взагалі не виокремлюється чи не трактується жодним чином, іноді її пов'язують з іншими суміжними категоріями. Зокрема, розкривається сутність механізму реалізації правоохоронної політики держави, особливості забезпечення її ефективності, однак не надається їй чітке визначення. Так, суть правоохоронної політики полягає у цілеспрямованій діяльності владних структур та органів державного управління різних рівнів, спрямованих на забезпечення правопорядку як об'єктивної потреби розвитку держави й суспільства, на запобігання і припинення правопорушень.

Ефективність державної правоохоронної політики неабияк залежить від взаємодії органів захисту правопорядку, об'єднання їх зусиль із боротьби зі злочинністю та з метою захисту прав і свобод громадян. Така координація правоохоронної діяльності – одна з управлінських функцій, що об'єднує і систематизує зусилля правоохоронних та інших державних і недержавних органів та установ для досягнення основних завдань із боротьби зі злочинністю. Координація управління правоохоронними органами є невід'ємною складовою державної політики і передбачає формування конкретних цілей, забезпечення узгоджувальних дій, визначення змісту тактичних операцій. Як відомо, правоохоронну систему складають шість елементів: мета правоохорони, суб'єкти правоохорони, об'єкти правоохорони, охоронні правові норми, правоохоронна діяльність та правоохоронні відносини. Своєрідним до даної проблематики є підхід Пікулі Т.О., яка відмічає, що правоохоронна діяльність реалізується суб'єктами правоохоронної системи у межах охоронних правовідносин на підставі принципів правоохоронної системи, а саме: законності; все, що не дозволено, те заборонено; невідворотності покарання; узгодження приватних та публічних інтересів; демократизму; системності; багатоваріантності вирішення проблем правової охорони суспільних відносин; поваги людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи. Нормативно-

правову основу функціонування правоохоронної системи утворює публічне та приватне право, яке визначає цілі, засоби і методи діяльності правоохоронних органів, і на підставі якої суб'єкти правоохорони вступають у правоохоронні відносини, здійснюють правоохоронну діяльність, направлену на досягнення мети правоохоронної системи [63, с. 11]. Відмічається, що питання про зміст соціальної сутності правоохоронних органів у тій чи іншій постановці розглядається практично в кожному оскільки цілі, завдання, функції, структура правоохоронних органів соціально обумовлені, регламентуються і закріплюються в нормативно-правових актах. Щоразу, розглядаючи ті чи інші аспекти функціонування правоохоронних органів, законодавець чи дослідник, безпосередньо чи опосередковано відштовхується від поняття «соціальна сутність», бере його за основу при формуванні своїх висновків. Процес соціалізації всіх сфер життєдіяльності суспільства закономірно супроводжується еволюцією (реформуванням) соціально-правової орієнтації правоохоронних органів і механізму реалізації їх компетенції. Сутність перетворень у даній сфері визначаються парадигмою: «міліція і народ – партнери». Відповідні аргументи на користь цього підтверджуються у законодавчих актах і наукових дослідженнях, які присвячені соціальним напрямкам діяльності основних правоохоронних органів (прокуратури, Служби безпеки України, податкової міліції, Державного департаменту України з питань виконання покарань). Разом з тим, примусовий характер діяльності правоохоронних органів не може і не повинен затуляти їх соціальне призначення, оскільки вони виконують значний обсяг функцій, пов'язаних з обслуговуванням населення. На думку А.М. Кучука, механізм правоохоронної діяльності складають нормативний, інституційний і функціональний компоненти. Нормативний елемент механізму правоохорони – це система нормативно-правових актів, що визначають правовий статус, повноваження правоохоронних органів і організацій, основи контролю і нагляду за їх діяльністю, порядок здійснення правоохоронної діяльності тощо.

Функціональним елементом механізму правоохорони є правоохоронна діяльність. Основними об'єктами правоохоронної діяльності є:

- права, свободи і законні інтереси людини;
- конституційний, державний і суспільний лад;
- правопорядок, а предметом впливу – правопорушення та інші явища, що їх обумовлюють, зловживання правом тощо [59, с. 58–65].

У процесі правоохорони застосовуються переважно правові засоби. Загалом, засоби правоохоронної діяльності – це передусім норми права, юридична техніка, а також різного роду предмети матеріального світу, що допомагають правоохоронним органам та організаціям виконувати свої завдання і реалізувати функції. На основі дослідження механізму правоохорони А. Кучук до суб'єктів правоохоронної діяльності відносить як правоохоронні органи (наділені державно-владними повноваженнями), так і громадські організації, що здійснюють правоохоронну діяльність. Особливе місце серед останніх займає адвокатура як організація, виконання якою свого основного завдання – надання правової допомоги і забезпечення права на захист від обвинувачення передбачено Конституцією України. Дубінчак В. М. визначає правоохоронні органи як самостійний структурний елемент механізму держави. Вона аргументує думку про те, що засоби забезпечення і гарантування правоохоронної діяльності є необхідною умовою результативності її здійснення. Правоохоронна діяльність становить певну сукупність заходів, спрямованих на відповідний правоохоронний результат, процесуальність (процедурність) якої є:

- самостійною ознакою правоохоронної діяльності;
- формою організації правоохоронної діяльності;
- способом реалізації повноважень суб'єктів правоохоронної діяльності;
- засобом моделювання ефективності правоохоронної діяльності;
- формою забезпечення послідовності правоохоронної діяльності [4, с .7].

Процес правоохорони є різновидом юридичного процесу та становить сукупність нормативно регламентованих дій уповноважених органів, що реалізуються у чітко визначеній послідовності та формі, результатом чого є досягнення відповідного юридично значимого ефекту, що націлений на забезпечення законності і правопорядку в суспільстві і державі. Отже, процесуальність правоохоронної діяльності, з одного боку, є засобом її реалізації, що здійснюється у чітко визначених процесуальних формах, а з іншого – є засобом гарантування офіційності, організованості та послідовності всієї правоохоронної діяльності. Вона має складний характер, наділена власними особливими сутнісними аспектами, а саме: має чітко визначений зміст та визначає специфіку і послідовність діяльності уповноважених органів; здійснюється у чітко визначених формах, що мають прояв у результаті відповідного волевиявлення посадових осіб правоохоронних органів; має зовнішню форму виразу та фіксації у вигляді відповідних процесуальних документів (актів, протоколів, постанов тощо); має результативний характер, що полягає у гарантуванні послідовного здійснення правоохоронної діяльності та забезпеченні певного стабільного рівня законності та правопорядку; націлена на гарантування прав і свобод громадян, законних інтересів осіб. На переконання Дубінчак В. М., науково обґрунтовану сукупність дій суб'єктів правоохорони, що мають логічну послідовність, націлені на досягнення певного результату та надають змогу моделювання змісту, й послідовності цих дій з метою вдосконалення всього процесу правоохорони можна трактувати як стадії правоохоронної діяльності. Умовно вона пропонує виокремлювати такі стадії правоохоронної діяльності: попередня група, до складу якої включаються стадії офіційного початку процесу правоохорони, змістом яких є прийняття відповідного офіційного акту відносно проведення профілактичних заходів, порушення кримінальної справи, проведення перевірки тощо; –центральна група, що характеризується як система стадій, які націлені на здійснення правоохоронної діяльності щодо встановлення рівня узгодженості суспільних відносин із вимогами правових норм; –заклучна група, змістом якої є стадії: по

оформленню результатів правоохоронної діяльності в тій або іншій сфері або відносно певного кола осіб, що завершується складанням відповідного процесуального документу (постанови, припису тощо) [9]. На мою думку, неповним буде теоретичний аналіз механізму реалізації правоохоронної діяльності без засобів гарантування правоохоронної діяльності. Це система спеціальних інституцій юридичного характеру, які мають державно-владну природу, застосовуються в певному процедурному порядку, передбачені чинним законодавством та покликані забезпечити правоохоронну діяльність. Одним з таких засобів гарантування та забезпечення результативності правоохоронної діяльності є інститут юридичної відповідальності. Саме за допомогою юридичної відповідальності, уповноважені суб'єкти наділені правом застосовувати до осіб, які порушують правопорядок та законність, заходи примусового характеру, що надають змогу відновити порушені права та законні інтереси, а також перевиховати порушника. Феномен юридичної відповідальності має правоохоронну сутність та, з одного боку, він є засобом охорони положень, які закріплені правовими нормами, а з іншого – юридична відповідальність є засобом забезпечення всієї правоохоронної діяльності та використовується уповноваженими суб'єктами, які здійснюють правоохоронну діяльність. Безумовною умовою і своєрідним показником реалізації правоохоронної діяльності, на нашу думку, становлять належні взаємовідносини населення і поліції, інших правоохоронних органів. Як переконує Фатхутдінов В.Г., найважливішим принципом правових взаємовідносин громадянина і співробітника міліції (поліції), гарантією такої взаємодії є законність. Дотримання цього принципу у відносинах громадянина і співробітника міліції особливо важливо, тому що на згадані органи покладені правоохоронні обов'язки, зокрема, захист життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від злочинних і інших протиправних зазіхань [5, с. 47]. Як уже зазначалося, з метою охорони правопорядку правоохоронні органи наділені широкими правами із застосуванням до громадянина обмежувальних і примусових заходів. У зв'язку

з цим неприпустима будь-яка незаконна дія тому, що це означає порушення конституційних принципів недоторканості особи, таємниці листування, телефонних переговорів, поштових і інших повідомлень, свободи пересування по території України та інше. Також неправомірні дії працівників поліції не тільки безпосередньо можуть завдати моральної, матеріальної або фізичної шкоди громадянину, але і підривають авторитет відповідних органів загалом. Водночас реалізація законності залежить від економічних, соціальних, політичних і інших умов функціонування суспільства, держави, окремих її територій. У юридичній літературі ці умови одержали назву загальних гарантій законності, а закріплені ж у законі засоби, що виступають правовим виразом загальних умов, безпосередньо забезпечують можливість правомірної реалізації й охорони прав людини в суспільстві, є юридичні гарантії цих прав [13, с. 144]. Розглядаючи гарантії законності у взаємовідносинах громадян і працівників правоохоронних органів, не можна не згадати про те, що норми права утворюють єдину, цілісну, ієрархічно розгалужену систему, між елементами якої існують структурні, функціональні й інші зв'язки. Правоохоронні органи в цілому характеризуються підпорядкуванням їх тільки закону, неприпустимістю незаконного втручання в їхню діяльність. Подібні матеріальні правові норми є юридичними гарантіями, тому що вони безпосередньо спрямовані на забезпечення законності в правоохоронній діяльності. Але не лише норми матеріального і процесуального права, що мають безпосередньою метою забезпечення законності в аналізованій сфері взаємовідносин громадянина і правоохоронних органів, а і діяльність суб'єктів, що реалізують ці норми. Ця діяльність виражається у визначених засобах її здійснення: контроль і нагляд, здійснювані уповноваженими на те державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями. Виходячи із викладеного, впливає, що це також і спеціально закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечується законність у правових відносинах громадянина і правоохоронних органів. Важливим, на нашу думку, є положення законодавства України, що виводить взаємовідносини працівників

правоохоронних органів і громадян на рівень, гідний правової держави. Йдеться про положення, що «будь-яке обмеження громадян у їх правах і свободах міліцією припустимо лише на підставі і у порядку, передбачених законом» [19, с. 103–106]. Діяльність правоохоронних органів повинна бути не тільки законною, але доцільною (відповідати обставинам кожної конкретної справи) і зваженою. Доцільність – це можливість вибору в рамках закону найбільш оптимального варіанту здійснення правозастосовчої діяльності працівником правоохоронних органів. Співвідношення між законністю і доцільністю – це співвідношення між вимогою точного виконання і дотримання приписів правової норми та оперативною самостійністю таких працівників, врегульованою нормами права. Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити висновок, що взаємопов'язаними є як механізм реалізації правоохоронної діяльності, так і механізм захисту основних прав, свобод і законних інтересів, механізм держави тощо. Проведене нами дослідження дозволяє зробити певні узагальнюючі положення. Насамперед, механізм реалізації правоохоронної діяльності пропонуємо визначити як своєрідний процес здійснення повноважень, встановлених нормами права, у передбаченому законом порядку уповноваженими органами, з метою упорядкування суспільних відносин у сфері забезпечення правопорядку і законності, внутрішньої безпеки держави, захисту прав та свобод людини і громадянина. Даний процес включає ряд етапів: по–перше, нормативно-правове забезпечення правоохоронної діяльності; по–друге, дія правових норм у формі правовідносин, створення умов для їх реалізації; по–третє, реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків; по–четверте, застосування санкцій у випадку порушення прав і свобод. Також механізм реалізації правоохоронної діяльності становить, як бачимо, своєрідний комплекс взаємодіючих засобів і заходів, визначених у нормативно-правових актах і спрямованих на забезпечення правоохоронної діяльності, належне функціонування системи правоохоронних органів. Особливістю сучасного стану розбудови системи правоохоронних органів є посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних і судових органів

країн-членів ЄС, утворення спеціальних структур, які відіграють важливу роль у боротьбі зі злочинністю, крім національних правоохоронних органів. Тобто маються на увазі наднаціональні органи, які забезпечують правоохоронну діяльність, а саме: Європейська поліція (Європол), Генеральний директорат внутрішніх справ, Євроюст, Європейський офіс із боротьби із шахрайством, Європейська інформаційна мережа у сфері правосуддя, інші спеціалізовані органи. Це основні правоохоронні органи ЄС, створені з метою сприяння розвитку співробітництва держав-членів ЄС у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю в межах Євросоюзу. Європол і Євроюст виконують конкретні завдання взаємної допомоги, координують зусилля між органами поліції, митної та міграційної служб, юстиції ЄС [22, с. 471]. Створення Європолу обумовлено Маастрихтським договором. Він розпочав роботу у вигляді підрозділу з боротьби з незаконним обігом наркотиків (EDU), поступово додавалися підрозділи, що спеціалізувалися на боротьбі з іншими видами злочинної діяльності. Конвенція про Європол 1995 р. була ратифікована всіма державами-членами ЄС й набула чинності з 1 жовтня 1998 р. Мандат агентства був розширений і дав Європолу повноваження з боротьби з усіма формами міжнародної злочинності. Серед категорій злочинів, що входять до компетенції Європолу:

- нелегальна торгівля наркотичними засобами;
- нелегальна торгівля радіоактивними та ядерними субстанціями;
- підготовка й здійснення нелегальної імміграції;
- викрадання автомобільного транспорту;
- тероризму;
- відмивання брудних грошей за допомогою кримінальних структур;
- торгівля людьми та поширення дитячої порнографії;
- підробки грошей (передусім євро, уключаючи підробку банківських карток);

Крім того, є пріоритетними для Європолу злочини проти особи, фінансові злочини й кіберзлочинність. Агентство займається такими справами, якщо до

них причетні організовані кримінальні структури та якщо ці злочини стосуються інтересів двох і більше держав-членів ЄС. Згідно з рішеннями Ради ЄС до компетенції Європолу додатково передано злочини проти життя, свободи й особистої недоторканності (убивство, завдання тяжких тілесних ушкоджень); проти власності, суспільних інтересів і у сфері фінансової діяльності; деякі злочини у сфері незаконної комерційної діяльності й проти навколишнього середовища [14, с. 270]. Дана інституція взаємодіє з правоохоронними органами, зокрема поліцейськими держав-членів ЄС, у таких формах:

- полегшує обмін інформацією (відповідно до національного законодавства держав-членів ЄС) між офіцерами зв'язку Європолу (ELOs);
- забезпечує проведення заходів національними поліцейськими силами оперативним аналізом інформації;
- готує стратегічні рапорти (оцінки загрози зростання кількості тих чи інших злочинів) й аналізи кримінальної активності на підставі інформації, наданої державами-членами ЄС, зібраної самим Європолем або отриманої з інших джерел;
- під контролем і під юридичну відповідальність зацікавлених держав Європол забезпечує експертизу та технічну підтримку розслідувань і поліцейських операцій, що здійснюються в межах ЄС;
- сприяє розвитку аналітичних поліцейських підрозділів і гармонізації методів ведення слідства в державах-членах ЄС [42, с. 14].

Загалом роль Європолу в запобіганні й контролі організованої злочинності на території Європи полягає в його координуючій функції спільних дій компетентних органів країн-членів ЄС, наданні інформації, оперативної, технічної допомоги в розслідуванні найбільш складних проявів організованої злочинної діяльності. На схожих засадах діє й агентство Євроюст – орган ЄС, сформований 2002 р., щоб підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів держав-членів ЄС у сфері розслідування та судового переслідування особливо небезпечних міжнародних злочинів і, передусім, організованої злочинності. Головними його завданнями є підтримання й зміцнення

координації і співробітництва національних органів слідства, обвинувачення у сфері тяжких злочинів, що впливають на дві та більше держави-члени ЄС або потребують спільного обвинувачення, яке ґрунтується на проведених операціях й інформації, наданій органами держав-членів і Європол. Завдання можуть включати ініціювання кримінальних розслідувань, які проводять компетентні національні органи, зокрема щодо злочинів проти фінансових інтересів ЄС; координацію розслідувань та переслідувань, зміцнення судового співробітництва, зокрема через урегулювання конфліктів юрисдикцій і за допомогою тісної співпраці з Європейською судовою мережею [56, с. 72]. Із цією метою Євроюст координує роботу національних прокуратур й інших правоохоронних відомств держав-членів ЄС, які займаються кримінальним переслідуванням або розслідуванням кримінальних справ. З метою встановлення й підтримки співробітництва між Європол та Євроюстом, покращення координації для й підвищення ефективності в боротьбі з тяжкими міжнародними злочинами уникнення дублювання роботи цих органів укладено Угоду 2004 р. «Agreement between Euro just and Europol». Формами досягнення цього визначено: обмін оперативною, стратегічною й технічною інформацією, проведення регулярних консультацій між директором Європолу та президентом Колегії Євроюсту, зустрічей між представниками цих сторін. Крім того, в Угоді встановлено вимоги щодо конфіденційності, зокрема, що кожна сторона повинна гарантувати конфіденційність і відповідні стандарти безпеки для інформації, отриманої на підставі цієї Угоди. Також передбачено порядок вирішення спорів між сторонами, що за загальним правилом повинні вирішуватись позитивно [50, с. 52]. У сферу компетенції Євроюсту потрапляють усі злочини, названі в Конвенції про Європол, а також комп'ютерні та екологічні злочини, відмивання грошей, шахрайство й корупція, інші правопорушення, вчинені у зв'язку з видами злочинних дій, зазначених вище. Для підвищення ефективності боротьби з міжнародною злочинністю Євроюст посилює координацію дій між національними поліцейськими та судовими органами, створюючи тим самим усім правоохоронним органам

держав-членів ЄС умови для ефективної боротьби зі злочинністю. Він може звертатись до компетентних органів держав-членів ЄС із запитами про порушення кримінальних справ і притягнення до відповідальності за фактами конкретних злочинів, запитами про створення об'єднаних слідчих бригад, а також надавати інформаційну підтримку при розслідуванні й щодо заходів кримінального переслідування. Для його діяльності характерне поєднання принципів індивідуальності й колегіальності (через колегії, комітети). Євроюст водночас є ключовим помічником Європейського парламенту, Ради й Комісії, тим самим наділений місією привілейованого партнерства із судовими магістратами, системою європейських судів і спеціальними правоохоронними організаціями (Європейська інформаційна мережа у сфері правосуддя, Європейський офіс з боротьби із шахрайством OLAF, тощо). Щоб забезпечити в роботі Євроюсту компетентність і належний професіоналізм, його склад комплектується з посадових осіб правоохоронних органів усіх держав ЄС. Ураховуючи, що слідчі функції в різних країнах ЄС покладено на представників різних відомств і навіть гілок влади, у т. ч. судової (зокрема, «слідчі судді» й «слідчі камери» апеляційних судів у Франції), як національних членів Євроюсту, державам дозволяється за власним розсудом призначати прокурорів, суддів чи офіцерів поліції. З набранням чинності Конституцією ЄС (Договір, що затверджує Конституцію для Європи) здійснюються заходи ЄС у правоохоронній сфері, яким присвячено в документі главу IV «Простір свободи, безпеки і правосуддя». Щодо всіх основних питань цієї сфери приймаються й будуть прийматися європейські закони та європейські рамкові закони, у т.ч. правові акти, спрямовані на посилення діючих правоохоронних органів ЄС – Європолу і Євроюсту [20]. У свою чергу, Генеральний директорат внутрішніх справ почав свою діяльність 2010 р. з повноваженнями Міністерства внутрішніх справ ЄС. Заходи, які ним здійснюються, спрямовані на забезпечення економічного, культурного й соціального зростання ЄС, підтримання стабільності законності та безпеки у всіх сферах життя. Співпраця держав-членів ЄС була спрямована і на створення Європейської прокуратури

на основі Євроюсту. Європейська прокуратура згідно з нормами Конституції ЄС, за необхідності – у взаємодії з Європол – уповноважена здійснювати розслідування, кримінальне переслідування й віддання до суду учасників злочинних діянь, які посягають на фінансові інтереси ЄС, обвинувачення з цих справ перед компетентними судами держав-членів ЄС, а також координаційні функції. Але такий проект був негативно сприйнятий Великобританією, Ірландією, іншими державами-членами ЄС, тому на сьогодні в рамках організаційного механізму ЄС координаційна діяльність правоохоронних служб держав-членів ЄС покладена на Європол та Євроюст. Спільна робота країн ЄС з протидії злочинності вимагає інтенсивної співпраці правоохоронних органів, тому роль координуючого інституту в цій справі відведено Постійному комітету оперативного співробітництва з внутрішньої безпеки, сформованому за Лісабонським договором. Оскільки поліцейські служби, їх організація і методи роботи залишаються у рамках діяльності країн-членів, важливою умовою їх ефективної взаємодії між собою стає забезпечення оперативного обміну поточною інформацією, у т.ч. конфіденційною, і створення доступних всім країнам ЄС баз даних [64]. У сфері європейського простору спільної безпеки і правосуддя є розбіжність у думках про те, які функції слід передати на наднаціональний рівень. З цього приводу вчені висловлюють думку, що дана проблема може бути вирішена за допомогою так званого «просунутого співробітництва», здійснюваного обмеженою групою країн ЄС зі згоди всього Євросоюзу. Першим кроком стала гармонізація правових процедур, пов'язаних із розірванням шлюбу. За цим передбачається створення низкою країн загальної прокурорської служби. Однак поява низки варіантів «активного співробітництва» може істотно ускладнити як взаємодію всередині ЄС, так і контакт ЄС з третіми країнами. Замість єдиного простору з загальними правилами, у Євросоюзі будуть виникати невидимі кордони, що розділяють країни, що вибрали різні «швидкості» інтеграційного процесу. Як показує досвід держав, що відмовилися від участі в Шенгенських угодах чи інших, змінити один раз прийняте рішення непросто, а сам факт «відособленості»

окремої країни від більшості в ЄС може успішно використовуватися євроскептиками у внутрішньополітичній боротьбі. На основі аналізу правоохоронної діяльності країн ЄС у її внутрішньодержавному та наднаціональному вимірах, закономірним є висновок про доцільність подальших розробок і прийняття стандартів правоохоронної діяльності. Вони зумовлені впливом інтеграційних процесів на європейському континенті, спільної наднаціональної політики у сфері внутрішніх справ і захисту прав людини. Водночас такі стандарти мають враховувати можливість їх запровадження і національні інтереси, історичні традиції, потреби населення тощо. На нашу думку, запропоновано стандартами правоохоронної діяльності слід визначати сукупність загальнообов'язкових норм і принципів, які розроблені й прийняті державами-членами ЄС, спеціально уповноваженими інституціями ЄС, з метою уніфікації засад правоохоронної діяльності, форм і методів роботи правоохоронних органів, їх посадових осіб відповідно до загальноновизнаних демократичних цінностей, з метою зміцнення національного і загальноєвропейського правопорядку, захисту прав і свобод людини та громадянина. Звісно, деякі з них уже існують, інші ще тільки у проекті чи на перспективу. Наприклад, прийнято ряд важливих міжнародноправових актів у цій сфері, які закріплюють стандарти правоохоронної діяльності. Це Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Кодекс поведінки службовців органів правопорядку ООН 1979 р., Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку ООН 1990 р., Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи - № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» 1979 р., Європейський кодекс поліцейської етики 2001 р. тощо [72, с. 17–21]. На відміну від інших елементів сектору юстиції – суду й органів обвинувачення, міжнародне співтовариство не розробило щодо поліції такої значної кількості загальноновизнаних орієнтирів. Побудова й діяльність поліції, статус поліцейських засновуються переважно на історичних та національних

традиціях кожної країни, тому й регламентується у різний спосіб національним законодавством. Рада Європи також розробила певні стандарти у сфері правоохоронної, правозахисної діяльності. Найбільшою мірою вони стосуються статусу поліції, поліцейських і порядку виконання ними повноважень. Зокрема, вимоги до статусу поліції полягають у тому, що: поліція є не військовим формуванням, а службою, що надає суспільству, окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки та правопорядку; кримінальне право, кримінальний процес та криміналістика Європейські перспективи № 1, поліція є незалежною від інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування; органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції. На основі цих постулатів статус поліцейських передбачає виокремлення таких основних аспектів:

- поліцейські є публічними службовцями, а не військовослужбовцями; звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінні від військових звань; рівень винагороди поліцейських визначається у законодавчий спосіб;

- поліцейські повинні мати можливість об'єднуватись у професійні організації. Поліцейські професійні організації мають право брати участь у переговорах, що стосуються професійного статусу офіцерів поліції, у консультаціях щодо управління поліцейськими підрозділами, а також захищати групи офіцерів поліції або конкретного офіцера;

- дисциплінарна процедура повинна регулюватися законом і бути прозорою та забезпечувати поліцейським ефективну реалізацію права на захист;

- здійснення поліцейських повноважень, у тому числі застосування сили, засобів примусу та зброї поліцейськими повинно регулюватися законом і відповідати принципу пропорційності.

Реалізація в Україні зазначених європейських стандартів має перетворити військові, централізовані, політично залежні формування в поліцейську публічну службу, орієнтовану на інтереси громад, що діятиме під координацією

й управлінням. Особливу групу складають рамкові міжнародно-правові акти, модельні закони тощо. Ними також визначається правовий статус окремих правоохоронних органів, специфіка чи особливості їх діяльності. Переважна більшість з них ратифіковані в установленому порядку та імплементовані у національне законодавство. Йдеться про «Модельний закон про поліцію (міліцію)», «Модельний закон про прокуратуру», «Модельний закон про оперативно-розшукову діяльність» і т.д. Відповідно до згаданої Декларації про поліцію, поліцейські органи – це державні органи, утворені згідно із законом, які відповідають за підтримання та додержання закону. Розробники «Модельного закону про поліцію (міліцію)» у його преамбулі визначили, що він установлює поняття поліції (міліції), її завдання, мету діяльності, правові основи й принципи, її місце у системі органів управління державної влади, обов'язки і права, структуру, порядок приймання на роботу в поліцію (міліцію) і відповідальність, державні гарантії правового й соціального забезпечення, а також порядок фінансування, матеріально-технічного забезпечення й контролю за її діяльністю. Йдеться про те, що оперативно-розшукова діяльність – це діяльність, яка здійснюється гласно чи негласно уповноваженими на те національним законом «державними органами» (ч. 1 ст. 1 Закону). Тобто йдеться не про органи держави чи органи здійснення якогось виду державної влади, а про державні органи як такі, що уповноважені здійснювати оперативно-розшукову діяльність [70, с. 40–47].

Як зазначалось вище, установчі договори ЄС, акти органів ЄС, засновані на міжнародно-правових (міждержавних) актах також перебачають відповідні стандарти, своєрідні міжнародно-правові інструменти співпраці у правоохоронній сфері. Так, у ст. 29 Розділу VI «Положення про поліцейське та судове співробітництво у кримінальних справах» Договору про ЄС 1992 р. (зі змінами 1997 р. і 2007 р.) визначено стратегічну мету діяльності поліції держав-членів ЄС і детально закріплено основні обов'язки поліції країну-членів ЄС, спеціальних органів з питань координації спільного використання національних поліцейських сил країн Європи тощо. Як бачимо, існуючі стандарти

правоохоронної діяльності мають універсальний і регіональний характер, розробляються з урахуванням глобалізаційних та інтеграційних процесів. Вони, як засвідчує проведений аналіз, сприяють появі нових суб'єктів правоохоронної діяльності, формі методів їх роботи, підвищенню їх ефективності. Тим самим забезпечується поступово гармонізація, зближення національних правових систем окремих держав. Без сумніву, у самому ЄС у сфері правоохоронної діяльності країни досягнення єдиної позиції, реалізація спільної політики не є простими завданнями. Це зайвий раз вказує на багатоаспектність та суспільну важливість досліджуваної проблеми, точніше комплексу проблем, необхідності постійного удосконалення механізму реалізації правоохоронної діяльності.

2.2. Публічно-управлінські механізми регулювання як складова системи правоохоронної діяльності

Як цілісна сукупність взаємопов'язаних елементів державна служба в правоохоронній сфері передбачає наявність особливого механізму публічно-управлінського регулювання. При цьому в загальному вигляді саму державну службу в правоохоронній сфері слід розглядати як галузеву різновид державної служби, що представляє собою історично обумовлену цілісну сукупність взаємопов'язаних елементів, що включає цілі, завдання, принципи, певне коло суб'єктів, а також особливу групу суспільних відносин, правових і організаційних засобів їх регулювання.

Зазначені специфічні суспільні відносини, що виникають між суб'єктами державної служби в правоохоронній сфері загальної, галузевої і спеціальної компетенції, що мають публічно-управлінську природу, а також публічно-управлінське регулювання цих відносин і правозастосовна практика утворюють загальний об'єкт аналізу державної служби в правоохоронній системі держави.

Об'єктна область дослідження державної служби в правоохоронній сфері включає в себе різні групи суспільних відносин, пов'язані із забезпеченням

правоохоронної діяльності. Основу об'єктної області державної служби в даній сфері утворюють публічно-управлінські, суспільні відносини, пов'язані із здійсненням правоохоронної діяльності держави. У сучасній юридичній літературі відсутня єдина точка зору щодо змісту державної служби в правоохоронній сфері.

У радянський період дана служба в основному зводилася до вирішення завдань кадрового забезпечення правоохоронної діяльності, тобто до реалізації кадрової концепції правоохоронної служби. Так, стосовно до діяльності органів внутрішніх справ Л.М. Колодкин в якості основних елементів роботи з кадрами називає визначення кількості працівників, ступінь їх підготовки і посадове становище; безпосередню роботу з кадрами (відбір, розстановка, забезпечення службового просування, робота з резервом); стимулювання трудової діяльності та виховання кадрів; професійну підготовку Ю.А. Розенбаум відносить до змісту роботи з кадрами їх підготовку, відбір, розстановку і т. д [49, с. 237].

В більш пізній період прихильники кадрової концепції правоохоронної служби виділяли в якості головних питань кадрової роботи відбір, призначення, переміщення, навчання, виховання і оцінку особового складу. Разом з тим вивчення сформованих соціально-політичних реалій зумовлює необхідність розширення предметного змісту державної служби в правоохоронній сфері.

На нашу думку, діяльність правоохоронної системи держави в сучасних умовах не може здійснюватися без оцінки ефективності реалізації основних видів правоохоронної діяльності, а саме профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, виконання рішень судових і інших органів про притягнення до різних видів юридичної відповідальності та іншої діяльності.

Правовідновлююча за характером, з урахуванням економічного стану держава, залежить від рівня розвитку соціальної сфери і вирішення широкого спектра супутніх проблем, а також координації взаємодії з іншими структурами суспільства і держави в цілому у вирішенні соціальних питань.

У зв'язку з цим предметна область державної служби в правоохоронній сфері повинна охоплювати не тільки організаційно-правові технології кадрової роботи, виявлення потреб в кадрах, прогнозування і планування цієї діяльності, забезпечення всебічного задоволення соціальних потреб співробітників правоохоронних органів, а й, в першу чергу, безпосереднє здійснення службовцями правоохоронної діяльності у зовнішній функціональній середовищі [51].

У зв'язку з цим предметну область теорії державної служби в правоохоронній сфері та її правового регулювання слід розглядати як сукупність суспільних відносин, що виникають з приводу повсякденному реалізації цілей, завдань, принципів правоохоронної діяльності держави; організації та здійснення службовцями правоохоронних органів службових прав і обов'язків, визначених їхнім спільним, спеціальним, а в ряді випадків особливим статусами; організації діяльності суб'єктів управління державної правоохоронної служби загальної, спеціальної та змішаної (спеціалізованої) компетенції в сфері внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів; безпосереднього здійснення технологічних операцій щодо добору, розстановки, висування, переміщенню і вивільненню кадрів; а також супутніх відносин з проведення виховної, духовно-моральної, естетичної, культурно-масової, спортивної роботи та соціального захисту співробітників і членів їх сімей.

У найзагальнішому сенсі правове регулювання виражається в підпорядкуванні певного порядку, в упорядкуванні тих чи інших дій. Правове регулювання концептуально розглядається як цілеспрямований вплив на суспільні відносини за допомогою правових засобів. Предметом публічно-управлінського регулювання і, відповідно, дії механізму адміністративно-правового регулювання виступають специфічні управлінські суспільні відносини. Історична ретроспектива поглядів на предмет радянського адміністративного права, наведена І.І. Веремеєнко, дозволяє виділити ряд його основних характеристик.

По-перше, публічно-управлінське регулювання розглядалося як невід’ємна частина більш широкого за своїм змістом державного управління, а нерідко ототожнювалося з ним.

По-друге, предмет публічно-управлінського регулювання в ряді випадків визначався через характеристику його застосування в окремих сферах, наприклад в області адміністративно-політичної діяльності.

По-третє, публічно-управлінське регулювання забезпечувало інтереси більшою мірою органів державного управління.

У сучасних поглядах на предмет публічно–управлінського регулювання суспільних відносин чітко проглядається управлінська парадигма. У той же час Д.Н. Бахрах поділяє суспільні відносини, що утворюють предмет публічно-управлінського регулювання, на дві частини:

- внутрішньо, що закріплюють систему органів виконавчої влади, організацію служби, компетенцію органів і службовців, їх взаємини, форми і методи внутрішньої роботи в державних і муніципальних органах;
- взаємини адміністративної влади з громадянами, державними і недержавними організаціями [71, с. 47].

Разом з тим в спеціальних дослідженнях «акцент публічно-управлінського регулювання суспільних відносин робиться сьогодні на встановлення саме такого управлінського регулювання, при якому з максимальною ефективністю були б задоволені права і інтереси окремої особистості». А.П. Шергін вважає, що нова демократична модель відносин держави і населення значно обмежує у виборі засобів протидії деліктності. Тому система даних заходів повинна відображати баланс потреб ефективного захисту суспільних відносин і забезпечення конституційних прав в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу.

У свою чергу, В.А. Юсупов зазначає, що суттєвою особливістю сучасного публічно-управлінського регулювання суспільних відносин є те, що на перший план висуваються не інтереси держави, а права і свободи громадянина і людини.

У зв'язку з цим не можна не звернути увагу і на зауваження Д. Галлігана, В.В. Полянського, Ю.Н. Старілова про те, що «будь-яке розуміння адміністративного права в сучасних політико-правових теоріях не може не враховувати тієї обставини, що держава в цілому, його інститути, в тому числі адміністративні, не мають ніякої іншої глобальної мети, крім служіння інтересам кожного окремого індивіда і суспільства в цілому, захисту прав громадянина і людини» [58, с. 17].

Аналіз наукових підходів дозволяє зробити наступні висновки:

По-перше, в даний час публічно-управлінське регулювання є частиною загальної правової системи держави.

По-друге, публічно-управлінське регулювання має яскраво виражену галузеву забарвлення і застосовується в окремих сферах державного і недержавного управління.

По-третє, пріоритетом публічно-управлінського регулювання стало регулювання діяльності виконавчої влади в її взаєминах з громадянами і супутніх цьому суспільних відносин. Правоохоронні органи покликані координувати цілий ряд напрямків соціальної по суті роботи, зокрема роботу з неблагополучними сім'ями, підлітками, бездомними і т. п.

Все сказане має безпосереднє відношення до механізмів публічно-управлінського регулювання суспільних відносин державної служби в правоохоронній сфері. Йдеться про особливий порядок регулювання суспільних відносин у сфері публічного здійснення правоохоронної діяльності службовцями особливої категорії, а саме державними службовцями правоохоронних органів.

Представляється можливим виділити основні ознаки публічно-управлінського регулювання в даній сфері:

– як структурний елемент явища більш складного порядку, а саме як частина системи адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності в цілому;

– публічно-управлінське регулювання державної служби в правоохоронній сфері слід розглядати як складовий елемент інституту державної служби;

публічно-управлінське регулювання державної правоохоронної служби являє собою основу для побудови принципово нової для вітчизняної правової системи державної служби в правоохоронній сфері. Це обумовлюється перш за все тим, що в рамках проведення реформи переглянуті підходи до роботи з кадрами в державному управлінні, формується новий для вітчизняної юридичної практики публічно-управлінський інститут державної служби, в якому регулюванню державно-службових відносин у правоохоронній сфері відводиться провідна роль;

– публічно-управлінського регулювання державної служби в правоохоронних органах спрямовано на впорядкування державнослужбових відносин у правоохоронній сфері;

– найважливішою ознакою публічно-управлінського регулювання є його цільове призначення, яке проявляється у впливі на суспільні відносини в сфері державного (в деяких випадках і недержавного) управління.

В даному випадку основним механізмом публічно-управлінського регулювання є всебічне регулювання службової діяльності по здійсненню правоохоронних функцій держави, а також безпосередньо відносин в сфері проходження державної служби в правоохоронних органах. Особливістю механізму публічно-управлінського регулювання державної служби в правоохоронній сфері є його метод. Метод правового регулювання являє собою сукупність прийомів і способів впливу правових норм та інших правових регуляторів (правил, інструкцій) [54, с. 8].

На конкретні суспільні відносини реалізуються шляхом встановлення в нормах певних приписів, дозволів і заборон. В цілому в теорії адміністративного права під методом публічно-управлінського регулювання суспільних відносин в публічно-правовій сфері розуміється спосіб регулювання, в якому яскравим чином проявляється відносини влади і

підпорядкування як між організаційно підлеглими, так і організаційно не підпорядкованими суб'єктами публічних правовідносин. При цьому яскраво виражені і владна підпорядкованість суб'єктів правовідносин, і наявність обов'язки підлеглих суб'єктів слідувати і виконувати волю владних суб'єктів. Теорія державного управління також розглядає метод регулювання управлінських відносин як спосіб, прийом, засіб впливу суб'єкта на об'єкт управління і відповідає на питання: як здійснюється соціальне управління, як практично реалізуються управлінські функції, як, нарешті, суб'єкт управління упорядочує впливає на об'єкт.

У прикладному тлумаченні поняття «метод управління» стосовно організації державної служби в правоохоронній сфері, на наш погляд, слід виходити з його наступного визначення: метод є спосіб організації впливу суб'єкта управління на підлеглі йому об'єкти управління в рамках державно-службового правовідносини, спрямований на досягнення цілей і завдань державної служби в правоохоронній сфері [67, с. 47].

На думку Ю.М. Старілова, функціонування державної служби можливе при використанні наступних публічно-управлінських методів правового регулювання:

- встановлення певного порядку дій;
- припис до дій за відповідних умов і належним чином, передбачене різними правовими нормами (в більшою мірою адміністративно-правовими);
- заборона певних дій. Якщо державні службовці не дотримуються його, то законодавець встановлює можливість застосування до них заходів державного примусу: дисциплінарного, адміністративного, кримінального; надання суб'єкту державно-службових відносин (державному службовцю) можливості вибору одного з встановлених варіантів посадової поведінки, передбачених різними правовими нормами;
- надання можливості діяти (або не діяти) за своїм розсудом, тобто здійснювати або не здійснювати передбачені адміністративно-правовою нормою дії у встановлених нею умовах.

Як правило, це застосовується не тільки при реалізації суб'єктивних прав, але і при здійсненні правового статусу державних службовців, використання ними наданих їм прав, можливостей.

А.П. Шергін зазначає, що широта регульованих суспільних відносин зумовила таку особливість публічно-управлінських норм, як різноманітність їх приписів за характером регулюючих дій.

Механізм публічно-управлінського регулювання включає такі специфічні засоби:

- приписи, коли одній стороні регульованих відносин надано певний обсяг юридично владних повноважень, які адресуються іншій стороні;
- однобічність волевиявлення одного з учасників відносин;
- визначена законом підпорядкованість суб'єктів права приписами, що виходить від державних службовців, які вони приймають відповідно до встановленої компетенцією;
- використання в певних випадках встановлених в нормативних правових актах дозволів. При використанні дозвільних засобів виникають відносини рівності учасників регульованих управлінських отношеній.

Разом з тим незважаючи на те що багато вчених відзначають пріоритет заборон у формуванні управлінських правовідносин, стосовно до інституту державної служби в правоохоронній сфері. Саме в цьому бачиться головна особливість і специфіка методу публічно-управлінського регулювання державної служби в правоохоронній сфері.

Публічно-управлінське регулювання державної служби в правоохоронній сфері має на увазі застосування широкого арсеналу публічно-управлінських методів переконання і примусу. Невиконання або неналежне виконання обов'язків, перевищення посадових повноважень, так само і недотримання встановлених обмежень, пов'язаних з державною службою, утворюють склади дисциплінарних проступків. Це проявляється, перш за все, в можливості залучення службовців державної служби в правоохоронній сфері до дисциплінарної відповідальності і застосування іншого роду правових санкцій

за порушення юридичних норм, що регулюють державно-службові правовідносини. За допомогою методу переконання, перш за все, стимулюється належне поведінка учасників державно-службових правовідносин у правоохоронній сфері: «шляхом проведення виховних, роз'яснювальних, рекомендаційних, заохочувальних та інших заходів морального впливу» [11, с. 248].

Вивчення практичної діяльності в цьому напрямку дозволяє прийти до висновку, що метод переконання в організації роботи зі службовцями спрямований на підтримання необхідного рівня службової та виконавської дисципліни, нормального психологічного клімату в колективі, зміцнення авторитету і позиції керівників правоохоронних органів. Спектр діяльності керівництва правоохоронних органів розкривається не тільки через використання публічно-управлінських методів переконання і примусу, а й за допомогою непрямого впливу на підлеглих службовців і їх колективи. Так, метод правового регулювання не тільки впливає на поведінку учасників суспільних відносин в даній сфері, а й визначає характер і жорсткість інших елементів механізму публічно-управлінського регулювання.

На жаль, метод публічно-управлінського регулювання державної служби в правоохоронній сфері не враховує так званих «перехідних станів», наприклад досвіду роботи службовця (тільки що прийшов співробітник і цей же співробітник вже через рік – це дві різні людини), його мотивуюча дія на оточуючих (чесність або корупціогенні чинники в поведінці) [24, с. 17].

У зв'язку з цим ми поділяємо позицію А.А. Савостіна, який запропонував модель системи способів правового регулювання, що складається з рівнів правових засобів (нижчий), правових режимів, методів правового регулювання (вищий).

Він визначає публічно-управлінський режим як сукупність адміністративно-правових засобів, що застосовуються для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері державного адміністрування з

приводу конкретних предметів, ситуацій. Категорію «метод публічно-управлінського регулювання», на його думку, характеризують такі ознаки:

- адміністративно-правовий метод – це статична складова способу правового регулювання суспільних відносин у сфері державного управління;
- він містить ключові ідеї, принципи регулювання в різних областях виконавчо-розпорядчої діяльності держави, створює загальну спрямованість юридичного впливу і є системоутворюючим фактором для правового інструментарію всередині галузі;
- включає методи управління в тій мірі, в якій вони піддані нормативно-правової регламентації;
- має в числі різновидів галузевої адміністративно-правовий метод [19, с. 103–106].

Механізм правового регулювання являє собою сукупність різних правових засобів, організованих найбільш послідовним чином, за допомогою яких здійснюється результативне нормативноорганізаційне вплив на суспільні відносини. Структура механізму правового регулювання єдина для правового регулювання будь-якого виду і передбачає наступні стадії.

Перша стадія – нормативна правова регламентація – включає процес створення і загальну дію юридичних норм.

Друга стадія – індивідуальна правова регламентація (правовідносини) – виникає на основі юридичного факту. Змістом її служать суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів-учасників регульованих відносин. Цій стадії нерідко передують факультативна стадія – застосування права, без якої не може виникнути правовідносини.

Третя стадія – реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. На цій стадії досягається мета правового регулювання у вигляді правомірної поведінки учасників правовідносин. Четверта стадія настає тільки при невиконанні суб'єктом покладених на нього обов'язків або при скоєнні правопорушення. На цій стадії виникають правоохоронні правовідносини, необхідні для зміцнення законності.

Публічно-управлінське регулювання суспільних відносин державної служби в правоохоронній сфері має свій елементний склад. Найбільш широко поширений погляд на публічно-управлінський механізм регулювання як на сукупність адміністративно-правових засобів, шляхом застосування яких забезпечується регулювання суспільних відносин у сфері державного, а в ряді випадків і недержавного управління.

У теорії адміністративного права до елементів публічно-управлінського механізму зазвичай відносять норми адміністративного права, адміністративні правовідносини, акти реалізації суб'єктивних прав і обов'язків і акти застосування адміністративного права, до допоміжних – всі інші адміністративно-правові засоби (нормативні адміністративно-правові акти, акти тлумачення норм адміністративного права, правосвідомість, юридичну техніку та ін.) [20, с. 87–89].

А.П. Коренев відзначає, що механізм публічно-управлінського регулювання слід розглядати саме як «систему адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на суспільні відносини, організовують їх відповідно до завдань управління».

В основі фактичного втілення в життя державної служби в правоохоронній сфері лежить публічно-управлінський механізм її регулювання і реалізації, який визначає і нормативно закріплює організаційну структуру, функції, форми, засоби та методи публічно-управлінського регулювання державної служби в правоохоронній сфері.

Таким чином, специфічна організаційно-правова підсистема механізму публічно-управлінського регулювання державної служби в правоохоронній сфері пов'язана з нормативним закріпленням адміністративно-правового статусу самих правоохоронних органів, а також адміністративно-правового статусу службовців державної служби в правоохоронній сфері, що включає в себе встановлення прав, обов'язків і відповідальності. У свою чергу, підсистема реалізації пов'язана з безпосереднім здійсненням службовцями державної служби в правоохоронній сфері функцій в області боротьби зі злочинністю,

охорони громадського порядку, забезпечення особистої і громадської безпеки, виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності, а також внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів і координації взаємодії з іншими структурами суспільства і держави у вирішенні соціальних завдань. Механізм публічно-управлінського регулювання державної служби в правоохоронній сфері складається з ряду елементів, тобто адміністративно-правових засобів. При цьому М.Н. Марченко наголошує, що під правовими засобами слід розуміти «правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технології), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей»

Вважаємо, що під публічно-управлінськими засобами регулювання державної служби в правоохоронній сфері слід розуміти сукупність універсальних адміністративно-правових явищ: адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав і обов'язків, учасників службових правовідносин, способів і прийомів державного управлінського впливу, що забезпечують ефективність державної служби в правоохоронній сфері [12, с. 8].

Розглянуті засоби характеризуються рядом специфічних ознак. По-перше, правові засоби регулювання державної служби в правоохоронній сфері мають ознакою належності до правових засобів публічно-правового характеру, що підкреслює їх адміністративно природу і призначення. Завдяки публічно-управлінським засобам державні службовці правоохоронних органів мають можливість позитивної реалізації своїх суб'єктивних прав і обов'язків. При цьому саме в адміністративно-правовій діяльності роль і значення публічно-управлінських засобів проявляється у всій своїй повноті. Особливо яскраво публічно-управлінські засоби державної служби в правоохоронній сфері реалізуються при використанні процедур, пов'язаних з безпосередньою організацією та здійсненням правоохоронної діяльності.

По-друге, адміністративно-правова природа засобів регулювання державно-службових відносин обумовлює наявність відповідної правової

форми їх зовнішнього вираження: адміністративного законодавства, актів управління, актів правозастосування в галузі правоохоронної діяльності, крім того, визначених спеціальних атрибутів службової діяльності, а саме – форми службовців, спеціальних звань, володіння правом зберігання, носіння та застосування спеціальних засобів і зброї, службових посвідчень та т. д.

Таким чином, виходячи з аналізу функціонального середовища державної служби в правоохоронній сфері можна виділити чотири основні групи суспільних відносин, для регулювання яких застосовуються публічно-управлінські механізми, а саме:

- суспільні відносини, пов'язані з організацією і здійсненням правоохоронної діяльності в галузі боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, виконання адміністративних і кримінальних покарань, а також інших рішень судових і адміністративних органів;

- суспільні відносини, пов'язані з внутрішньою організацією правоохоронної діяльності уповноваженими службовцями державної служби в правоохоронній сфері;

- суспільні відносини, пов'язані з безпосередньою організацією проходження служби службовцями державної служби в правоохоронній сфері (відбір, розстановка, переміщення, звільнення службовців, їх навчання і виховання, соціальний захист);

- суспільні відносини, пов'язані з організацією і координацією взаємодії з іншими структурами суспільства і держави у вирішенні соціальних завдань [23, с. 34].

Центральним блоком суспільних відносин державної служби в правоохоронній сфері виступають відносини, що виникають в процесі повсякденної виконавчо-розпорядчої діяльності службовців державної правоохоронної служби по виконанню правоохоронних функцій. Ці відносини різноманітні і мають специфікою, яка, в свою чергу, визначається специфікою самої правоохоронної діяльності. Метод адміністративно-правового

регулювання державної служби в правоохоронній сфері за своїм юридичним змістом є змішаним, оскільки включає в себе поряд з яскраво вираженими імперативними началами і певні ознаки диспозитивності. Метод регулювання державно-службових відносин у правоохоронній сфері є, перш за все, сукупність специфічних юридичних засобів, спрямованих на досягнення цілей і рішення задач державного будівництва в даній сфері. Сукупність засобів правового регулювання суспільних відносин державної служби в правоохоронній сфері утворює свого роду методiku регулювання.

Упорядкування та подальше вдосконалення методик регулювання суспільних відносин у сфері державної служби в правоохоронній сфері можливе за умови визначення чітких цільових установок розвитку самої державної служби в правоохоронній сфері, в якості основної з яких слід вважати формування її демократичної моделі, максимально забезпечує ефективність функціонування правоохоронної системи держави в сфері протидії злочинності, підтримки законності правопорядка, всебічного захисту прав та інтересів особистості від протиправних посягань.

Організація службової діяльності службовців державної служби в правоохоронній сфері з виконання правоохоронних функцій регулюється нормами адміністративного права і іншими адміністративно засобами. При цьому головною особливістю їх застосування є забезпечення організаційно-правових умов для застосування норм інших галузей права, перш за все кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого, а також норм, що регулюють оперативно-розшукових діяльність. Для даного сегмента законодавства публічно-управлінські засоби виступають в якості своєрідного організаційного базису. Не менш важливі публічно-управлінські засоби у внутрішньоорганізаційні сфері державної правоохоронної служби. Вся внутріорганізаційна діяльність правоохоронних органів здійснюється їх службовцями на основі адміністративно-правового регулювання і реалізується шляхом застосування названих публічно-управлінських засобів.

Залежно від форми правової діяльності держави правовідносини можливо розділити на дві великі групи, а саме: правотворчі і правореалізующої, включаючи правозастосовні. Таке розуміння дозволяє виділити в структурі механізму публічно-управлінського» регулювання державної служби в правоохоронній сфері дві найважливіші підсистеми - підсистему суспільних відносин в області організації державної правоохоронної служби і, відповідно, підсистему її реалізації [21, с. 288].

2.3. Основні напрямки застосування публічно–управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні

З урахуванням сучасних трансформаційних процесів та зважаючи на появу нових загроз нормальному забезпеченню правопорядку в державі та окремих її регіонах, зокрема екстремізму, тероризму, сепаратизму, масових та групових порушень громадського порядку, важливого значення набуває посилення ролі правоохоронної функції держави, зокрема шляхом удосконалення адміністративно-правового механізму реалізації даної функції усіма уповноваженими на те суб'єктами. Цей процес повинен мати науково обґрунтований, системний та комплексний характер з урахуванням стану охорони правопорядку в Україні.

Правоохоронна функція держави – це самостійний комплексний напрямок діяльності держави, обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних та недержавних), що уповноважені виключно в рамках закону з використанням відповідних форм та методів вживати юридичних заходів впливу (в тому числі примусових) з метою досягнення бажаного соціального ефекту – охорони права в цілому, забезпечення охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян зокрема.

В чинному законодавстві України не закріплено визначення поняття «правоохоронна функція держави». В ст. 17 Конституції України виділяється

така категорія, як «найважливіші функції держави». До числа зазначених функцій належать захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки. На нашу думку, необхідно внести відповідні доповнення до Основного Закону України та до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», де визначити однією із найважливіших функцій держави саме правоохоронну, наголосивши при цьому, що формою реалізації даної функції є такий специфічний вид діяльності, як правоохоронна діяльність, що здійснюється спеціально уповноваженими на те органами – правоохоронними [26, с. 574].

Що стосується ознак правоохоронної функції держави, то до їх числа можна віднести такі:

- стабільність (усталеність), що означає постійний характер даної функції протягом тривалого періоду часу;
- комплексність, що є свідченням наявності абсолютно різнопланових суспільних відносин, стосовно яких має здійснюватися правоохорона;
- цілеспрямованість та узгодженість (організованість);
- здійснення значною кількістю суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості);
- пріоритет прав людини, який має бути загальним правовим орієнтиром діяльності держави, спрямованої на гарантування та забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також вироблення дієвого механізму їх реалізації;
- управлінський характер (правоохоронна функція держави конкретизує мету державного управління у правоохоронній сфері).

Ці ознаки дозволяють вести мову про правоохоронну функцію держави як цілісну категорію. Основними вимогами, за умов дотримання яких можливо досягти найбільш ефективної реалізації правоохоронної функції держави, є:

- наявність збалансованої системи нормативно-правових актів, у яких визначаються основні напрями державної політики у цій сфері, закріплене коло суб'єктів, уповноважених цю політику реалізовувати, та особливості їх взаємодії;
- наявність дієвого механізму реалізації приписів нормативно-правових актів;
- запровадження програми правової освіти населення;
- належне фінансування, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, що дозволить своєчасно та якісно відповідати на всі загрози, що перешкоджають належній реалізації правоохоронної функції держави;
- впровадження стандартів Європейського Союзу в організацію діяльності відповідних органів державної влади. В умовах демократизації суспільства та держави, вибору європейського шляху розвитку нашої держави існує нагальна потреба у переосмисленні правоохоронної функції держави, виробленні дієвого механізму її реалізації з урахуванням європейських стандартів у цій сфері.

Реалізація державою правоохоронної діяльності має здійснюватися з урахуванням таких публічно-управлінських механізмів: верховенства права; законності; відкритості та прозорості; заборони зловживання владою; об'єктивності; професіоналізму; етичності; відповідальності; спрощення адміністративних процедур; доступності публічних послуг; електронного урядування та використання електронної пошти [35, с. 44–47].

Вважаємо, що врахування запропонованих механізмів реалізації правоохоронної діяльності держави сприятиме підвищенню ефективності діяльності відповідних суб'єктів та виведенню її на якісно новий рівень відповідно до загальновизнаних європейських стандартів. Наразі практично відсутні комплексні дослідження з проблем публічно-управлінських механізмів реалізації правоохоронної діяльності держави; окремі питання, які стосуються оптимізації діяльності суб'єктів реалізації зазначеної діяльності в сучасних умовах залишаються дискусійними або досі не розробленими.

Таким чином, необхідність вироблення ефективної стратегії реалізації публічно-управлінських механізмів правоохоронної діяльності держави, удосконалення адміністративно-правового та інституційного забезпечення, реалізації правоохоронної діяльності держави, недостатня розробленість теоретичних положень з цієї проблематики, а також недосконалість правового регулювання у даній сфері обумовлюють актуальність комплексного дослідження публічно-управлінських механізмів реалізації правоохоронної діяльності держави [27, с. 134].

Правоохоронна діяльність держави реалізується у відповідних напрямках шляхом використання спеціальних публічно-управлінських механізмів. Правильний вибір напрямів реалізації правоохоронної діяльності держави сприяє створенню належних умов для забезпечення правопорядку в державі та її окремих регіонах, охорони та захисту основних прав, свобод та законних інтересів громадян, протидії злочинності у всіх її виявах, підвищення ефективності діяльності відповідних суб'єктів. Під напрямками реалізації публічно-управлінських механізмів правоохоронної діяльності держави слід розуміти специфічні напрямки діяльності держави, в рамках яких за допомогою спеціальних способів та прийомів (методів) з дотриманням вимог законодавства та відповідно до компетенції уповноважених суб'єктів реалізується правоохоронна функція держави. До числа основних напрямів реалізації правоохоронної діяльності держави належать правовий та організаційний напрями. Підкреслимо, що в жодному разі не можна вести мову про домінуючу роль правового напрямку над організаційним. У результаті це може призвести до відсутності чіткого розуміння самої системи напрямів публічно-управлінських механізмів реалізації діяльності держави. Крім того, неякісна реалізація організаційних напрямів зводить нанівець усі здобутки та позитивні результати, отримані в ході здійснення правових напрямів реалізації функцій держави. Зміст правового напрямку реалізації публічно-управлінських механізмів правоохоронної діяльності держави полягає, в першу чергу, в розробленні та прийнятті нормативно-правових актів у правоохоронній сфері,

закріпленні в них дієвого механізму їх реалізації. Вважаємо, що правовий напрям реалізації правоохоронної діяльності держави складається з таких форм: правотворча, установча, правореалізаційна, правоохоронна [34, с. 3].

Перейдемо безпосередньо до аналізу змісту кожної із запропонованих форм.

Правотворчість є найважливішою формою реалізації правоохоронної діяльності держави. Метою правотворчості є створення несуперечливої системи права, норми якої безпосередньо визначають специфіку реалізації правоохоронного напрямку розвитку держави. Саме в процесі правотворчості, тобто в безпосередньому процесі створення права, знаходить свій зовнішній вираз та втілюється в життя державна політика у правоохоронній сфері.

Державна політика у правоохоронній сфері спрямована на легітимізацію обраного керівництвом держави та санкціонованого волею народу курсу на охорону та захист прав, свобод і законних інтересів особи, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу органів державної влади та місцевого самоврядування, в першу чергу правоохоронних органів. Державна політика у правоохоронній сфері, як і політика у будь-якій іншій сфері, несе у собі відповідну цільову складову. Ця складова містить конкретні орієнтири та концептуальні ідеї, які виходять з об'єктивних інтересів та потреб громадян, суспільства та держави, що сформувалися на даному історичному етапі [28, с. 77].

Основні напрямки застосування публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні:

- створення правових підстав для визначення та закріплення стратегії розвитку правоохоронної сфери;
- оновлення нормативно-правової бази реалізації державної політики у правоохоронній сфері шляхом розроблення нових нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинних, забезпечення узгодженості в системі

нормативно-правових актів, усунення прогалин та колізій, що мають місце в законодавстві;

- створення науково обґрунтованої моделі суб'єктів, які повинні здійснювати правоохоронну функцію відповідно до потреб побудови публічносервісної моделі державного управління;

- створення необхідних політикоправових умов для подолання корупції в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

- створення необхідних правових гарантій дотримання прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, зокрема надійних та ефективно працюючих механізмів гарантування потреби людини в безпеці;

- забезпечення дотримання принципів верховенства права в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- розширення форм цивільного демократичного контролю за діяльністю державних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави;

- забезпечення умов для отримання громадянами України та іншими особами якісних послуг, що надаються державними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави;

- створення дієвих механізмів взаємодії суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави та координації їх діяльності;

- вироблення дієвого механізму запобігання правопорушенням та боротьби зі злочинністю;

- створення сучасної гнучкої системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для правоохоронних органів;

- розширення участі органів державної влади у міжнародному співробітництві у правоохоронній сфері;

- формування нового позитивного іміджу правоохоронних органів, зокрема шляхом підвищення довіри до них населення, забезпечення їх партнерських відносин і взаємодії;

- підвищення ефективності та практичної спрямованості наукового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави;

- активізація діяльності інституцій громадянського суспільства щодо формування державної політики у правоохоронній сфері та її реалізації;
- формування правової свідомості та правової культури населення, подолання правового нігілізму, легітимізація моральних цінностей.

Ефективність виконання завдань державної політики у правоохоронній сфері буде досягнута, в першу чергу, за умов її раціональності та цілеспрямованості. Під раціональністю державної політики у правоохоронній сфері слід розуміти відповідність (адекватність) управлінських рішень, які приймаються у ході її реалізації, тій ситуації, що має місце в державі та суспільстві. Це потенційно дозволить забезпечити результативність державної політики у правоохоронній сфері. Що стосується цілеспрямованості державної політики у правоохоронній сфері, то вона пов'язана з необхідністю чіткого визначення суб'єктами такої політики конкретних орієнтирів, на досягнення яких вона має бути спрямована [37, с. 149].

Пропонуємо до складу основних напрямів застосування публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні включити такі:

- правотворча (у структурі якої виокремлюється доктринальна форма);
- установча;
- правореалізаційна (в її рамках існують правозастосовна, інтерпретаційна та правоохоронна)

Взаємозалежність і взаємовплив правового та організаційного напрямів реалізації правоохоронної діяльності держави знаходить свій вияв у таких варіантах:

- реалізація організаційних напрямів може здійснюватися в разі їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах, завдяки чому вони набудуть необхідної правової форми;

– реалізація положень нормативно-правових актів забезпечується за допомогою організаційних заходів, наприклад шляхом доведення до безпосередніх виконавців;

– окремі організаційні напрями можуть передувати правовим і тим самим забезпечувати можливість їх використання, наприклад збір, обробка, аналіз інформації, розроблення пропозицій передують прийняттю законів та інших нормативних актів тощо [45, с. 210–213].

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Сучасний стан розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні

Сучасний стан розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності зумовлює необхідність створення ефективної державної політики у правоохоронній сфері, оновлення існуючих механізмів управління правоохоронними органами. Однією із найважливіших передумов ефективності управління правоохоронними органами є гарантування комплексного та узгодженого правового забезпечення управління (тобто розроблення відповідної нормативно-правової бази). Саме на рівні нормативно-правових актів мають створюватися пріоритетні напрямки управління правоохоронними органами, визначатися коло суб'єктів, відповідальних за її реалізацію, закріплюватися шляхи взаємодії органів та підрозділів правоохоронної діяльності, окреслюватися проблемні питання, пов'язані із механізмами управління, та пропонуватися шляхи їх вирішення.

Таким чином, вагома соціальна роль управління правоохоронними органами та особливе місце, яке цей процес займає в державному механізмі, зумовлюють актуальність формування цілісної нормативно-правової бази, в якій мають бути визначені усі необхідні механізми реалізації правоохоронної функції держави [44, с. 87].

Значення правового забезпечення управління правоохоронними органами зумовлено тим, що саме завдяки праву та правовому регулюванню відбувається упорядкування суспільних відносин, забезпечується виділення та закріплення прав і свобод особи й інших учасників публічно-правових правовідносин, створюються відповідні правові механізми їх забезпечення та захисту.

Отже, наявність належного правового забезпечення управління правоохоронними органами є одним із дієвих засобів приведення діяльності органів та підрозділів правоохоронців у відповідність до сучасних умов розвитку України та кращих європейських стандартів публічного адміністрування у правоохоронній сфері. Правове регулювання реалізації правоохоронної функції держави – це специфічний вид правового впливу адміністративно-правових форм та засобів, які у своїй сукупності становлять механізм правового регулювання управління органами поліції, на діяльність відповідних суб'єктів з метою забезпечення їх нормального функціонування та ефективного виконання покладених на них обов'язків у сфері підтримання законності та правопорядку, охорони та захисту прав і свобод громадян, протидії злочинності у всіх її проявах. У механізмі правового регулювання управління правоохоронними органами можна виокремити дві складові: статичну та динамічну. Статична складова включає в себе правові норми, які регламентують специфіку управління правоохоронними органами. Інші ж елементи правового механізму управління правоохоронними органами (інституційна складова, принципи, форми та методи, правовідносини та ресурсна складова) виступають динамічною складовою. Механізм правового регулювання управління правоохоронними органами – це динаміка, забезпечення реального функціонування усієї статичної єдності елементів. Ефективність усього правового механізму управління правоохоронними органами залежить від грамотного поєднання статичної та динамічної складової. Звісно ж, і статична, і динамічна складові правового механізму управління є рівноцінними за своїм значенням та роллю в самому механізмі. Проте без належним чином налагодженої статичної складової ефективність усього механізму буде мінімальною: статична складова забезпечує належне функціонування динамічної складової [39, с. 99]. Невід'ємною складовою механізму правового регулювання управління правоохоронними органами є правове забезпечення, тобто статична складова. Особливе значення даної складової підкреслюється тим, що в сучасному суспільстві, яке

характеризується державною організацією, базова управлінська діяльність опосередковується правовим регулюванням, оскільки лише за допомогою права, яке завдяки низці власних сутнісних ознак є найдієвішим засобом регулювання суспільних відносин, а також правового інструментарію видається можливим забезпечення оптимального функціонування соціальної системи та досягнення визначених перед суспільством цілей [30, с. 117].

Зміст правового забезпечення управління правоохоронними органами полягає у формуванні необхідної правової бази, яка б створювала необхідні умови для функціонування усієї системи органів, всебічно регламентувала особливості розподілу функцій між окремими органами та підрозділами, а також специфіку виконання ними покладених на них обов'язків. Діяльність щодо управління правоохоронними органами, як і будь-яка інша діяльність, має регламентуватися відповідними нормативно-правовими актами, тобто порядок та особливості її здійснення повинні бути чітко визначені на законодавчому рівні. Основу правового забезпечення управління правоохоронними органами становлять нормативно-правові акти, які за своєю юридичною природою поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Закони, які посідають провідне місце в системі нормативно-правових актів, є нормативно-правовими актами представницького вищого органу державної влади (або громадянського суспільства, безпосередньо народу), які регулюють найважливіші питання суспільного життя, установлюють права і обов'язки громадян, мають вищу юридичну чинність і приймаються з дотриманням особливої законодавчої процедури [43, с. 421].

Існуюча сьогодні система правового забезпечення управління правоохоронними органами не є бездоганною. Безумовно, усі недоліки правового забезпечення управління правоохоронними органами здійснюють безпосередній вплив на весь процес виконання правоохоронними органами покладених на них обов'язків, а це, у свою чергу, негативно відображається на рівні охорони та захисту прав і свобод громадян, стані законності та правопорядку в державі. У зв'язку з цим не викликає жодних сумнівів

необхідність подальшого вдосконалення системи правових актів, нормами яких впорядковується весь процес управління правоохоронними органами, визначаються ключові напрямки діяльності суб'єктів управління правоохоронними органами, основні форми та методи їх діяльності. Отже, важливого значення набуває вироблення та реалізація системних заходів у напрямку підвищення ефективності правового забезпечення управління правоохоронними органами.

Під ефективністю правового забезпечення управління правоохоронними органами слід розуміти співвідношення між метою правового забезпечення та тим результатом, що був досягнутий. Основними критеріями, за якими має оцінюватися ефективність правового забезпечення управління правоохоронними органами, слід визначити такі: результативність, адекватність, практичність та відповідність сучасній доктрині адміністративного права [29, с. 25].

Основними моментами, на які слід звертати увагу під час підвищення ефективності правового забезпечення управління правоохоронними органами, є:

- правильне формулювання мети, яка має бути досягнута в результаті правового забезпечення управління правоохоронними органами;
- удосконалення правотворчого процесу шляхом підвищення якості відповідних нормативно-правових та індивідуальних актів та оптимізації юридичної процедури;
- удосконалення процесу реалізації норм права;
- підвищення рівня правової культури усіх суб'єктів управління правоохоронними органами.

Оптимізація існуючого сьогодні правового забезпечення управління правоохоронними органами потребує вжиття таких заходів:

- здійснення загальної та видової систематизації чинних нормативних правових актів у сфері управління правоохоронними органами за різними

напрямами для підготовки та видання у перспективі зводу (зібрання) законодавства України;

- удосконалення механізмів взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у процесі підготовки законопроектів;
- припинення практики ухвалення нормативних актів, успішна реалізація яких не забезпечена відповідними фінансовими умовами;
- перегляд чинних нормативних актів щодо такої забезпеченості;
- формування ефективних механізмів відшкодування державою шкоди і витрат, спричинених незаконними діями (бездіяльністю) судових та правоохоронних органів, неправосудними рішеннями, тяганиною тощо;
- створення дієвих механізмів відстоювання Україною своїх національних інтересів на міжнародному рівні та впливу на удосконалення основоположних міжнародно-правових принципів та норм;
- установлення на законодавчому рівні чітких процедурних правил імплементації міжнародних норм у законодавство, а також виявлення та усунення протиріч між нормами національного та міжнародного права [41, с. 561–570].

У цьому зв'язку також важливого значення набуває запровадження стратегії «інноваційного прориву», прискорення процесів інтелектуалізації та інформатизації, доброзичливого сприйняття нових ідей, знань, технологій, готовності до їх практичної реалізації у правоохоронній сфері [33, с. 200].

Сьогодні важливого значення набуває необхідність концептуалізації державної політики у сфері управління правоохоронними органами. Концепція державної політики у сфері управління правоохоронними органами як політико-правовий документ доктринально-правового характеру має відображати концептуальні основи такої політики, тобто враховувати систему теоретичних поглядів щодо змісту, принципів, завдань та мети державної політики у сфері управління правоохоронними органами, а також визначати систему заходів, які мають окреслювати шляхи її практичної реалізації.

Розроблення та прийняття єдиної загальнонаціональної Концепції державної політики у сфері управління правоохоронними органами обумовлено об'єктивними та суб'єктивними чинниками. До числа об'єктивних чинників належать, зокрема, рівень політико-правового розвитку суспільства, вироблені українською спільнотою принципи управління правоохоронними органами, наявна нормативно-правова база в цій сфері [48, с. 402].

Ретельний аналіз зазначених чинників надає можливість реально оцінити сучасний стан правового регулювання, рівень взаємодії держави та громадянського суспільства, усвідомити необхідність вироблення належного правового інструментарію. Виявлення існуючих проблем у цих напрямках вимагає прийняття адекватних, стратегічних політико-правових рішень.

Сутність суб'єктивних чинників полягає в усвідомленні державою та українським суспільством основної мети, завдань, принципів подальшого правового розвитку, необхідності удосконалення механізму управління правоохоронними органами, чіткого розуміння значущості ефективної координації зусиль усіх суб'єктів державної політики у сфері управління правоохоронними органами, важливості постійного правового розвитку суспільства. У результаті аналізу об'єктивних та суб'єктивних чинників повинні прийматися рішення про значущість та основні напрямки концептуалізації державної політики у сфері управління правоохоронними органами.

В Концепції державної політики у сфері управління правоохоронними органами мають бути обов'язково відображені такі ключові моменти:

- існуючий рівень правового розвитку та перспективні напрями удосконалення правового механізму управління правоохоронними органами;
- рішення Президента України про обрання та затвердження курсу стратегічного розвитку правоохоронної сфери;
- основи напрямів, які мають бути закріплені у відповідних різнорівневих, галузевих, спеціальних концептуальних, доктринальних і

програмних документах, які будуть прийматися в рамках реалізації державної політики у сфері управління правоохоронними органами;

- система заходів щодо подолання негативних тенденцій, які мають місце під час реалізації державної політики у сфері управління правоохоронними органами;

- фактори, що здійснюють вплив на якісну реалізацію державної політики у сфері управління правоохоронними органами, та шляхи підвищення ефективності такої політики [55, с. 21–27].

3.2. Шляхи і засоби вдосконалення реформування розвитку публічно-управлінських механізмів регулювання правоохоронної діяльності в Україні

Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із провідних напрямків державного будівництва. Вирішення цього питання, з одного боку, потребує посилення правоохоронної функції держави, активізації боротьби з різними видами правопорушень, з іншого – перебудови системи органів правоохоронної діяльності, розширення процесу їх інтеграції у світове співтовариство правоохоронних органів обумовлюють актуальність завдання пошуку та запровадження нових підходів та орієнтирів у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Найбільш важливим напрямком вдосконалення реалізації правоохоронної функції держави України за сучасних умов є зосередження зусиль на безумовному забезпеченні прав і свобод людини в Україні. В цей непростий період переходу самої правоохоронної системи від заборонних методів діяльності до реального гарантування прав кожного члена суспільства вимагає вирішення багатьох складних теоретичних, практичних, організаційних та інших проблем. Система державних правоохоронних органів, яка склалася

сьогодні в Україні, є недосконалою як за структурою, так і функціонально. Вона створювалася ще за радянських часів і лише частково трансформувалася за останні роки під впливом найрізноманітніших чинників [31, с. 187].

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної діяльності України, курс нашої країни на євроінтеграцію детермінують потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності правоохоронних органів влади. Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України й досить широко декларувалася [40, с. 652]

По-перше, професійно-посадовий розвиток особового складу детермінується ускладненням змісту роботи і служби в правоохоронних органах. Є очевидним, що професіоналізація служби в органах, структурах та як соціальноорганізаційне явище обумовлюється якісними і кількісними змінами у змісті та характері праці і характеризується виникненням нових професій та спеціальностей, професійної літератури, професійних спільнот, технологій залучення людини в професійну діяльність, становлення й розвитку її як професіонала правоохоронної справи.

Жодна реформа правоохоронних органів не досягне мети без якісного комплектування особового складу, з точки зору забезпечення відповідного професійно-освітнього рівня працівників. Необхідно розробити професіограми основних посад, визначитися в тому, які кадри потрібні, і вже залежно від реальної потреби в кадрах відповідної кваліфікації будувати роботу з розвитку відомчої системи освіти, професійної підготовки і перепідготовки кадрів, здатних працювати в нових умовах [38, с. 106]

Необхідно чітко, з урахуванням посадової сітки, стажу служби, освітнього рівня й умов роботи, в законодавчому порядку встановити посадових окладів та інших форм матеріального утримання працівників. Місцеві органи державної влади та самоврядування могли б при цьому, виходячи із своїх можливостей, встановлювати різні форми доплати для

працівників. До речі, гідний рівень оплати праці у більшості цивілізованих країн світу дозволяє обходитися без такого недемократичного інституту, як різноманітні пільги та привілеї. Кожен працівник повинен знати, що він:

- належить до правоохоронних органів, які працюють для населення і разом з населенням;
- є одним з активних провідників політики демократизації та гуманізації, реалізації нових підходів до суспільно-політичного життя;
- бере активну участь у забезпеченні суспільного спокою, громадянського миру, верховенства права та порядку у державі;
- активно сприяє попередженню злочинності та рішучій боротьбі з нею;
- забезпечує основні права і свободи людини та громадянина так, щоб вони могли скористатися цими правами та свободами;
- надає допомогу та відповідні послуги населенню;
- реалізує у своїй діяльності принципи гуманізму та справедливості у роботі з населенням;
- використовує також ненасильницькі форми у врегулюванні конфліктних ситуацій;
- грамотно допомагає особам, які опинилися у ситуації життєвої кризи;
- повинен твердо знати, що сила застосовується не з метою нападу, а для захисту, як крайньо допустимий захід для запобігання безладдям чи злочинності, захисту здоров'я та моралі, захисту прав і свобод інших;
- має справу, як правило, із соціальними аномаліями, відхиленнями від норм, «хворобами» у суспільстві;
- діє в умовах поглибленої демократії та докорінної трансформації українського суспільства до ринкових відносин і має стати своєрідним представником служби «сервісу». Кожен співробітник правоохоронної діяльності повинен:

- бути впевненим у незворотності поступу України, остаточному пробудженні суспільної енергії, творчого потенціалу та високої громадянської позиції;
- служити громадянському суспільству і правовій державі, пам'ятаючи, що його діяльність має насамперед суспільний і державний характер;
- навчитися працювати в умовах реалізації основоположної лінії українського уряду, зміцнення законності та правопорядку, посилення боротьби зі злочинністю;
- користуватися офіційним статусом посадової особи, яка під час зайняття посади присягає на вірність народу, своєму професійному обов'язку;
- діяти в умовах прозорості та відкритості, відновлення довіри до влади, погіршення оперативної обстановки, дефіциту часу, неналежного матеріального забезпечення;
- робити добро, працювати чесно, чинити правильно, порядно, прозоро, дбати про кожну людину, але у спільних інтересах усього народу;
- максимально забезпечувати гарантії захисту прав та інтересів осіб, що потерпіли від злочинності, реально відшкодовувати заподіяну нею шкоду;
- спрямовувати свою безпосередню роботу на забезпечення ефективного захисту національних інтересів і гарантування безпеки громадян і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності;
- якісно виконувати свої професійні обов'язки з тим, щоб забезпечити ефективність діяльності в системі;
- бути здатним до ділової, доцільної організації праці, самостійно вирішувати службові завдання, постійно оновлювати свої знання, зрештою, бути професіоналом високого рівня;
- використовувати набуті показники політичної, правової, інформаційної, етичної та естетичної культури юриста у своїй практичній діяльності;

- застосовувати мистецтво спілкування, вміння створювати моральнопсихологічну атмосферу, досягнення найбільш ефективного результату у спілкуванні з колегами і населенням;
- правильно розуміти професійний обов'язок, його спрямованість на служіння народу, громадянському суспільству;
- постійно дбати про престиж своєї професії, імідж правоохоронних органів;
- розвивати почуття впевненості у правоті своїх дій, бажання та готовність до толерантності у спілкуванні з населенням, у службових відносинах, у конфліктних ситуаціях;
- допомагати кожному громадянину зрозуміти, чому українська держава здійснює у правоохоронній сфері саме таку, чітко визначену лінію своєї діяльності, як одного із головних координаторів, генераторів та речників у галузі внутрішньої безпеки.

Наведені вище міркування й пропозиції охоплюють лише деякі аспекти реформування організації й діяльності органів правоохоронної сфери України за сучасних умов.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що серйозні перетворення вимагають і серйозної підготовчої роботи.

Одним із найважливіших завдань реформування органів внутрішніх справ України є вдосконалення такої форми реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ, як розвиток партнерських відносин між правоохоронними органами та громадянським суспільством на засадах довіри, прозорості, взаєморозуміння і взаємодопомоги в боротьбі зі злочинністю, взаємодія та співробітництво із засобами масової інформації. Досягнення цієї мети пов'язане з вирішенням низки складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні правоохоронних завдань. Водночас ефективне використання потенціалу громадськості може бути досягнуте, з одного боку, в результаті правильно організованої взаємодії

на засадах закону, а з іншого – за допомогою зміцнення партнерських, шанобливих стосунків між правоохоронцями і громадянами. Разом з тим, взаємовідносини між правоохоронними органами і суспільством, які склалися в Україні на сьогодні, не можна вважати оптимальними. Як свідчать результати соціологічних опитувань громадян, у більшості з них склався негативний імідж працівників правоохоронної сфери, внаслідок чого значно знизилась довіра населення. Відстала від потреб часу теоретична, культурно-виховна підготовка правоохоронців. Не відповідає вимогам сьогодення і практична діяльність структур щодо створення доброзичливих взаємовідносин із населенням. Отже, виникла необхідність у створенні виваженої системи заходів з метою привернення уваги населення до позитивних прикладів діяльності правоохоронців та стимулювання довіри до них з боку різних груп громадськості. Довіра населення має забезпечуватися комплексом заходів організаційно-правового, управлінського та іншого спрямування, пов'язаних з активізацією службової діяльності, підвищенням правосвідомості працівників, їх правової, етичної, психологічної та етичної культури. Питання функціонування громадських формувань з охорони громадського порядку не є новим для України.

На сьогодні членство в громадських формуваннях правоохоронної спрямованості у багатьох випадках залишається декларативним.

Підсумовуючи викладене, пропонуються пропозиції щодо реформування правоохоронних органів України. Метою реформування є вдосконалення діяльності правоохоронних органів України в умовах демократичної, правової держави шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового забезпечення. Реформування системи правоохоронних органів України має бути спрямоване на вдосконалення та оптимізацію її структури, організації діяльності з метою протидії злочинності, корупції, своєчасного виявлення та запобігання загрозам внутрішній безпеці України, підвищення рівня захисту прав і свобод громадян,

профілактику злочинів і правопорушень. Реформування та подальша діяльність мають скеровуватися на основі наступних принципів:

- верховенства права;
- забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, поваги до гідності людини й виявлення до неї гуманного ставлення;
- захисту в межах визначеної законодавством компетенції прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;
- дотримання принципів і норм міжнародного права, чинних міжнародних договорів України;
- розроблення та впровадження професійних стандартів службової діяльності працівників;
- наукової обґрунтованості здійснюваних інституційних перетворень; поєднання колегіальності під час вироблення і прийняття рішень з реформування й функціонування органів та єдиноначальності в їх реалізації, прозорості та гласності з необхідною конфіденційністю в організації роботи;
- розмежування сфер політичного та фахового (службового) керівництва, забезпечення на цій основі стабільності керівного складу у центрі й на місцях; заборони діяльності в системі правоохоронних органів партій, рухів та інших громадянських об'єднань, що переслідують політичні цілі, недопущення їхнього впливу на процес реформування та їх подальшу діяльність; демократичного цивільного контролю за діяльністю; системності, наступності всіх перетворень.

Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах:

- надійність та можливість прогнозування (правова впевненість);
- відкритість та прозорість;
- відповідальність; ефективність та результативність (продуктивність).

Запровадженню засад надійності та передбачуваності сприяє дотримання низки принципів і механізмів адміністративного права, зокрема:

- верховенство права, тобто "управління згідно із законом", коли органи державної влади під час прийняття рішень виходять із загальних правил і принципів та неупереджено ставляться до тих, хто підпадає під сферу їх повноважень. Верховенство права протидіє використанню владних повноважень у власних інтересах та здійсненню дій усупереч загальним правилам, затвердженим та оприлюдненим спеціальним нормативно-правовим рішенням;

- пропорційність (доцільності та відповідності), яка означає, що в процесі виконання адміністративних дій державні органи не можуть вимагати від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети;

- процедурна справедливість передбачає гарантування сумлінного та неупередженого застосування законодавства та необхідність приділяти увагу суспільним цінностям, таким як повага до людини та захист її честі й достоїнства;

- своєчасність функціонування державного управління, оскільки затримки у прийнятті органами державної влади рішень викликають недовіру та шкодять як суспільним, так і особистим інтересам;

Забезпечення принципів надійності та передбачуваності державного управління. Професійність правоохоронців ґрунтується на поняттях неупередженості та професійної незалежності.

Відкритість означає можливість перевірки ззовні, а прозорість дає змогу будь-кому, хто стикається із адміністративними діями, дізнатися на основі чого вони впроваджуються.

Відкритість і прозорість є також необхідними інструментами забезпечення принципу верховенства права, рівноправності перед законом і підзвітності.

Під відповідальністю розуміють, що орган влади зобов'язаний пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає.

Серед механізмів звітності: судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена, інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірка у парламентському комітеті.

Відповідальність і нагляд гарантують у державному управлінні дотримання таких цінностей, як ефективність, результативність, продуктивність та передбачуваність.

Ефективність управлінської діяльності як управлінського вміння означає забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами.

Результативність, що є спорідненим за змістом поняттям ефективності, полягає в тому, щоб забезпечити успішність державного управління у досягненні цілей та розв'язанні суспільних проблем, що визначені урядом або законодавством.

Результативність передбачає аналіз існуючої державної політики, а також оцінку того, наскільки добре ця політика втілюється органами державної влади.

Поняття продуктивності почало застосовуватися, коли держава стала виробником і постачальником певних державних послуг, які в Україні інституціоналізовані на законодавчому рівні як адміністративні [46, с.139].

ВИСНОВКИ

У роботі здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової проблеми вдосконалення публічно-управлінського регулювання реалізації правоохоронної функції. У результаті проведеного аналізу вироблено концепцію реформування правоохоронних органів України, сформульовано низку нових положень і висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, головними з яких є наступні.

Функції органів влади – це провідні напрями діяльності органів влади, у яких виражається цільове навантаження та з якими безпосередньо пов'язуються обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам влади. Від рівня забезпеченості виконання правоохоронної функції держави юридичними, інтелектуальними та матеріально-технічними ресурсами залежить як ступінь захищеності людини та суспільства, так і значною мірою перспективи розвитку самої держави. Існують різноманітні погляди на поняття і зміст правоохоронних функцій держави.

Правоохоронна функція держави – забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку напрямків і заходів (у тому числі примусових), що ґрунтуються на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності й правопорядку. Правоохоронну функцію держави не слід ототожнювати з правоохоронними функціями державних органів [73, с.539].

Функція держави – це провідний напрямок її діяльності, яким забезпечується робота всього державного апарату і кожного окремого його органу. Функції ж окремого органу держави свідчать про соціальне призначення цього органу як особливої частини механізму держави. Вони проявляються і конкретизуються у компетенції державних органів, у закріплених за кожним органом правах та обов'язках. Правоохоронна функція є

однією із самостійних функцій держави, що реалізується законодавчою, виконавчою та судовою владою. До її особливостей належать такі:

- вона є самостійним напрямком державної діяльності;
- здійснюється під час правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності компетентними суб'єктами виключно на основі чинного законодавства та в межах, визначених ним;
- передбачає застосування державного примусу;
- реалізується у правоохоронній системі держави елементами якої є:
- мета та завдання право охорони;
- об'єкти правоохорони;
- охоронні правові норми;
- суб'єкти правоохорони;
- правоохоронна діяльність та правоохоронні відносини;
- реалізується переважно в правових формах;
- головними її завданням є охорона та захист основ конституційного устрою, прав, свобод і законних інтересів людини, боротьба з правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку [73, с.139].

Як підсумок теоретичного аналізу запропоновано наступне визначення поняття правоохоронних органів: це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання і реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції. Правоохоронні органи на сьогодні є найбільш розгалуженою за обсягом виконуваних завдань і найчисленнішою за кількістю персоналу правоохоронною структурою, яка виступає головним елементом реалізації правоохоронної функції держави. Компетенцію правоохоронних органів у реалізації правоохоронної функції держави визначено як сукупність передбачених у нормативно-правових актах прав, обов'язків та функцій органів і підрозділів правоохоронної системи, за допомогою яких виконуються поставлені перед ними правоохоронні завдання відповідно до законів та у межах встановленої територіальної підвідомчості. Елементами компетенції

органів правоохоронної діяльності є права й обов'язки, завдання, функції та підвідомчість. На підставі аналізу наукових праць та чинного законодавства з'ясовано, що принципи діяльності правоохоронних органів щодо реалізації правоохоронної функції не мають системи та мають більшою мірою неімперативний характер. Обґрунтовано необхідність приведення принципів діяльності правоохоронних органів у відповідність до міжнародних стандартів. Виявлено труднощі визначення форм і методів реалізації правоохоронної функції держави правоохоронними органами на сучасному етапі. Розкрито взаємозв'язок між формами реалізації правоохоронної функції держави правоохоронними органами та методами. За сучасних умов ефективно забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності вимагає концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування правоохоронних органів, зокрема гуманізацію діяльності та підвищення авторитету, побудову відносин з громадськістю на засадах партнерства, вдосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо. Поняття законності реалізується як щодо системи правоохоронних органів, так і щодо суспільства в цілому. Законність розглядається як принцип, метод і режим. Вона є необхідним засобом та умовою функціонування системи правоохоронних органів сучасної правової держави. З огляду на це, законність визначено як такий режим функціонування правоохоронних органів України, у процесі якого вони не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення, забезпечують відновлення порушених прав. У процесі реформування правової діяльності правоохоронних органів має бути переглянуто багато з того, що раніше було непорушним: місце і роль правоохоронних органів у суспільстві й державі, в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади, філософію їх взаємовідносин, допустимі методи їх діяльності. Залишилися питання визначення загальних напрямків правоохоронної політики, головних засад

кадрової роботи, координації діяльності місцевих правоохоронних органів, боротьби з організованою злочинністю межрегіонального характеру тощо. Усе це дозволило б установити партнерські стосунки між правоохоронними органами і суспільством, поставити їх під дієвий демократичний контроль, використати можливості місцевих органів влади і самоврядування для поліпшення матеріально-технічного забезпечення органів та соціального становища її службовців. Компетенція правоохоронних органів щодо реалізації правоохоронної функції держави має передбачатись на законодавчому рівні, в якому доцільно передбачити окремий підрозділ, де було б визначено правовий статус та компетенцію правоохоронних органів. У законі необхідно: по-перше, надати вичерпний перелік правоохоронних органів України, на яких буде розповсюджуватиметься зазначений закон; по-друге, у ньому необхідно визначити поняття правоохоронної діяльності, принципи, мету та завдання в сфері правоохоронної діяльності, права та обов'язки правоохоронних органів; по-третє, у законі доцільно передбачити особливості взаємодії між правоохоронними органами, та з іншими недержавними органами й організаціями, які виконують правоохоронні функції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Належне урядування: аналітична доповідь та рекомендації. Київ : «Відродження», 2006. 25 с.
2. Адміністративне право України / редкол. В. Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1. 592 с.
3. Акимов А. П. Становление и развитие института возмещения вреда, причиненного судебными органами, в отечественном дореволюционном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Белгород, 2008. 20 с.
4. Антонов М. В. Ганс Кельзен (1881–1973): основные вехи интеллектуального. Москва : НИУ ВШЭ, 2013. 20 с.
5. Антонов М. В. Концепция демократии в контексте чистого учения о праве. Москва : Юрид. журнал, 2013. 30 с.
6. Антонов М. В. Теория государства и права : учеб. и практикум для академич. бакалавриата. Москва : Юрайт, 2018. 497 с.
7. Антонов М.В. Об основных элементах чистого учения. Москва : Юрайт, 2008. 200 с.
8. Бакаєв Д. О. Зловживання правом як форма реалізації розсуду у праві. Київ : Публічне право, 2013. № 2. 300 с.
9. Басов А. К. Поняття «обмеження» як юридична категорія: теоретичний аспект. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-3-2013/item/62-ponyattya-obmezhennya-yak-yurydychna-katehoriyateoretychnyy-aspekt-basov-a-v>. (дата звернення 06.06.2019).
10. Галлиган Д. А. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва : Юрист, 2002. 410 с.
11. Горбик С. А. Публично-правовые основы доктрины ответственности государства за действия должностных лиц в истории права России и зарубежных стран. Нижний Новгород : «ЦЕЗИУС», 2013. 260 с.
12. Гусарєв С. Д. Українська та російська традиції державорозуміння. Київ : Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України, 2009. 30 с.

13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с.
14. Дидикин А. Б. Формирование и развитие аналитической традиции в философии права XX века : дис. д-ра филос. наук : 09.00.03 Томск : ТГУ, 2016. 270 с.
15. Загальна теорія держави і права : підруч. для студентів юрид. Спеціальностей. Харків : Освіта, 2002. 432 с.
16. Загуменна Ю. О. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі реалізації правоохоронної функції держави. Черкаси : ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2010. 200 с.
17. Загуменна Ю. О. Правові форми реалізації функцій держави. Черкаси : ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2008. 230 с.
18. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. Черкаси : ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2011. 180 с.
19. Ишкаев М. К вопросу о соотношении правовых запретов и смежных правовых понятий. *Власть*. 2015. № 9. С. 103–106.
20. Іншин М. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2004. № 3. С. 87–89.
21. Кельзен Г. Чистое учение о праве. Санкт-Петербург : ООО Издат. Дом «Алеф-Прессе», 2015. 542 с.
22. Коваль Д. Міжнародно-правові ідеї Ганса Кельзена та сучасні політико-правові процеси в Україні. *Філософія права і загальна теорія права*. 2014. № 2. С. 471–476.
23. Ковальчук В. Проблема легітимності та легальності влади в державно правових доктринах Р. Ієрінга та Г. Єллінека. *Юрид. Україна*. 2011. № 8. С. 32–38.
24. Ковтонюк А. М. Генезис праворозуміння Ганса Кельзена : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2010. 20 с.

25. Краевский А. А. Чистое учение о праве Ганса Кельзена и современный юридический позитивизм : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / С.-Петербург. гос. ун-т. Санкт-Петербург, 2014. 231 с.

26. Кресін О. В. Становлення теоретичних засад порівняльно-правових досліджень у другій половині XVIII – першій третині XIX століття: компаративна концептуалізація Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України Логос, 2017. 480 с.

27. Кучеренко П. А. Учение о правосубъектности государства в теории государственного права Германии. *Вест. РУДН. Серия «Юрид. науки»*. 2013. № 3. С. 130–141.

28. Левенталь Э. Б. Вклад Георга Еллинека в развитие института основных прав и свобод. *Право и политика*. 2007. № 2. С. 74–84.

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

30. Лоцихін О. М. Економічна функція сучасної держави. Теоретикоправові аспекти. Київ : ТОВ «Юридична думка», 2008. 368 с.

31. Лунева Е. Правовые стимулы и ограничения в регулировании имущественных отношений, объектами которых являются земельные участки на особо охраняемых природных территориях. *Российский юридический журнал*. 2014. № 3. С. 186–194.

32. Малько А. А. Запреты как средства правовой политики. *Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право»*. 2012. № 1. С. 3–11.

33. Малько А. А. Стимулы и ограничения в праве. Москва : Юристъ, 2004. 250 с.

34. Малько А. А. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. Москва : Норма, 2010. 192 с.

35. Маслов М. Ю. Трактат Уильяма Блэкстона «Комментарии к законам Англии» и доктрина прецедента в Англии во второй половине XVIII в. *История государства и права*. 2009. № 17. С. 44–47.

36. Матузов Н. О. Теория государства и права : учебник. Москва : Юристъ, 2004. 512 с.
37. Медушевский А. Н. Идея разделения властей. Москва : Центр гуманитар. инициатив, 2015. 180 с.
38. Мельник К. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів. Херсон : ХНУ, 2009. 360 с.
39. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 512 с.
40. Музичук О. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. Харків, 2010. 654 с.
41. Назаренко Г., Ситникова А. Правовые ограничения в уголовном праве в свете законодательной текстологии. *Юридическая техника*. 2018. № 12. С. 561-570.
42. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 30 с.
43. Органи державної влади України. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с.
44. Організація судових та правоохоронних органів : підручник для студентів юрид. спец. вищих навч. Харків : ТОВ «Одіссей», 2007. 528 с.
45. Орловський Б. Застосування зброї працівниками правоохоронних органів: необхідна оборона чи здійснення службових повноважень. *Правова держава*. 2010. № 12. С. 210–213.
46. Орловський Б. Перевищення меж службових повноважень у кримінальному праві України. *Правова держава*. 2012. № 14. С. 138-142.
47. Остроух А. Н. Учение Бентама о праве : авто- реф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. / Институт государства и права РАН. Москва, 2002. 24 с.
48. Познер Р. Рубежи теории права / Р. Познер ; пер. с англ. И. В. Кушнарева. Москва : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2017. 480 с.

49. Поляков І. Розсуд у праві: поняття, ознаки і види. Одеса : Фелікс Ю.А., 2009. 300 с.
50. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Харків : Фенікс, 2002. 159 с.
51. Рогач О. Обмеження юридичної свободи. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/>. (дата звернення 16.04.2019).
52. Савюк Л. К. Портрети учених-юристов: Иеремия Бентам. *Право : журн. Вышш. шк. економики*. 2012. № 4. С. 19–38.
53. Сажнев І. В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохорона функція держави». *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2000. № 4. С. 62–70.
54. Сейдеметова Р. Е. Государственно-правовые идеи И. Бентама, Б. Константа, Л. фон Штейна: историко-правовой анализ : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. / Саратовская государственная академия права. Саратов, 2011. 28 с.
55. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства. *Юридична Україна*. 2006. № 12. С. 21–27.
56. Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини. Донецьк : НОУЛІДЖ, 2009. 172 с.
57. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
58. Стойка В. М. Захист прав суб'єктів інвестиційної. Донецьк : ЮГ, 2003. 190 с.
59. Темченко В. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі забезпечення прав людини. *Вісник Академії управління МВС*. 2007. № 3. С. 58–65.
60. Теория государства и права. Москва : Юрист, 2005. 592 с.

61. Тимошенко В. И. Теория государства в политико-правовой мысли Украины и России (конец XIX – начало XX вв.). Чернигов : Изд. Лозовой В. М., 2014. 624 с.
62. Толмачев В. К вопросу о понятии и природе запретов в праве. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2012. № 5. С. 43-46.
63. Тонков Е. Н. Толкование закона в Англии. Москва : Алетейя, 2013. 352 с.
64. Фігель Ю. Теоретичні аспекти обмеження прав людини. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/5037/vnulpurn201683759.pdf>. (дата звернення 14.08.2019)
65. Хашев В. Проблемні питання розмежування зловживання владою або службовим становищем та перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 202-209.
66. Цвих В. Ф. Профспілки у громадянському суспільстві: теорія, методологія, практика. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2002. 376 с.
67. Цесарський Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. ХНУ. Херсон, 2004. 200 с.
68. Цуркан-Сайфуліна Ю. В. Владні засади права: філософсько-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. \ Національний Університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 381 с.
69. Чичерин Б. Н. История политических учений. Санкт-Петербург : Изд-во РХГА, 2010. 784 с.
70. Чорна В. Поняття, особливості та роль правових обмежень в системі правових засобів як дієвого інструменту правового регулювання. *World Science*. 2018. Vol. 4. № 1. С. 40–47.
71. Чумаченко С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки України. Харків : БРОМ, 2017. 212 с.

72. Шапсигов А. Индивидуальное ограничение прав и свобод гражданина как правовой институт. 2007. № 18. С. 17–21.

73. Юридичний словник-довідник / під заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Феміна, 2016. 696 с.