

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**Тернопільський національний економічний університет**  
**Юридичний факультет**  
Кафедра економічної безпеки та фінансових розслідувань

**Письменна Марія Богданівна**

**Діагностика систем управління в правоохоронних  
органах / Management system diagnostics in law  
enforcement agencies**

спеціальність: 262 – Правоохоронна діяльність  
магістерська програма – Економічна безпека та фінансові розслідування

**Магістерська робота**

Виконала студентка групи  
ПДЕБмхм-21  
М.Б. Письменна

---

Науковий керівник:  
к.е.н., доцент А.Б. Мокрицька

---

Магістерську роботу допущено  
до захисту:

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ **Н.Б. Москалюк**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ</b> .....	6
1.1. Сутність та характерні ознаки правоохоронної діяльності .....	6
1.2. Функції, завдання та принципи правоохоронної діяльності.....	20
<b>Висновки до розділу 1</b> .....	28
<b>Розділ 2. ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ</b> .....	31
2.1. Загальна характеристика правоохоронних органів України, їх функціональне призначення.....	31
2.2. Завдання, принципи діяльності, основні функції та система управління органами поліції України.....	38
2.3. Характеристика систем управління в окремих державних правоохоронних органах України .....	51
<b>Висновки до розділу 2.</b> .....	68
<b>РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ</b> .....	71
3.1. Проблеми державного управління правоохоронними органами України.....	71
3.2. Перспективи запровадження європейських стандартів державного управління правоохоронними органами України .....	81
<b>Висновки до розділу 3.</b> .....	96
<b>Висновки</b> .....	998
<b>Література</b> .....	104

## ВСТУП

Актуальність теми. Сучасна Україна розвивається відповідно до конституційно закріплених засад суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Існування такої країни неможливе без ефективної діяльності щодо охорони прав людини і громадянина. Саме тому більшість країн світу приділяє значну увагу удосконаленню діяльності правоохоронних органів як одному із найважливіших інститутів демократичного суспільства.

В Україні на тлі економічних, політичних та ідеологічних перетворень проблематика охорони прав і свобод набуває особливої актуальності як в науковому, так й в практичному аспектах. Нагальною є потреба створення ефективної правоохоронної системи, яка б відповідала міжнародним стандартам, враховувала останні здобутки юридичної науки.

Чинне законодавство використовує терміни “правоохоронна діяльність”, “правоохоронні органи”, „правозахисні організації”, однак й на даний момент їх усталеного визначення немає і це викликає певні труднощі. Адже обов’язковою умовою ефективного функціонування правоохоронних інституцій є чітка регламентація їх діяльності. До того ж, правоохоронні органи, як частина механізму держави, наділені компетенцією розглядати юридичні справи і спиратися на можливість застосування державного примусу. Зазначене вимагає чіткого окреслення кола цих органів, законодавчого врегулювання їх компетенції і всебічної правової регламентації діяльності.

У юридичній та філософській літературі проблеми правопорядку і правоохоронної діяльності завжди займали важливе місце. Значний внесок у їх розробку зробили такі видатні мислителі як Г. Гегель, Г. Еллінек, Ф. Енгельс, І Кант, Б.О. Кістяківський М.М. Коркунов, К. Маркс, П.І. Новгородцев, Л.Й. Петражицький, Г.Ф. Шершеневич.

Проблематику правоохоронної діяльності розглядали у своїх працях такі науковці радянського періоду як В.Д. Ардашкін, В.І. Гойман, С. Лихова, В.А. Моршинін, Р. Тевлін та інші.

Питання захисту прав і свобод людини та громадянина були предметом дослідження у роботах С.С. Алексєєва, М.Є. Андріанова, І.А. Возгіна, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, В.М. Кудрявцева, І.Є. Марочкіна, В.В. Медведчука, В.В. Молдована, О.В. Негодченка, М.П. Недюхи, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабіновича, І.В. Ростовщикова, О.Д. Святоцького, Н.В. Сібільової, О.Ф. Скакун, М.Б. Смоленського, О.М. Толочка, Л.А. Фісенка, О.Ф. Фрицького, В.В. Черданцева, Л.С. Явич.

Правоохоронна діяльність на сучасному етапі розвитку юридичної науки є предметом дослідження таких українських і російських науковців як О.М. Бандурка, О.Г. Братко, Ю.А. Ведерніков, К.Ф. Гуценко, М.В. Коваль, М.А. Ковальов, В.С. Ковальський, В.Г. Лукашевич, М.І. Мельник, В.І. Осадчий, І.В. Солов'євич, О.Д. Тихомиров, О.В. Тюріна, М.І. Хавронюк, В.К. Шкарупа, О.В. Шмоткін, Н.С. Юзикова та інші.

Однак правоохоронна діяльність поки що не стала предметом цілісного дослідження. У наукових розробках попередніх часів розглядалися важливі, проте лише окремі аспекти цього явища правової дійсності, при цьому праці радянських вчених були, певним чином, ідеологізованими. З огляду на потреби сьогодення актуальним є питання саме комплексного, системного дослідження проблеми правоохоронної діяльності. До того ж, вважається за необхідне розглянути вищезазначені питання вийшовши за межі нормативного підходу до праворозуміння, адже процеси гуманізації, що відбуваються в сучасному світі супроводжуються актуалізацією концепції природного права.

Отже, наведені обставини визначають актуальність проблематики правоохоронної діяльності, необхідність вирішення якої зумовлена сучасними потребами зміцнення правопорядку в Україні.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є надання загальнотеоретичної характеристики правоохоронних органів шляхом визначення їх, встановлення нормативно-правових засад функціонування, місця в механізмі здійснення державної влади, а також діагностика систем управління та їх ролі в утвердженні верховенства права.

Для досягнення вказаної мети поставлено такі завдання:

- з'ясувати сутність та характерні ознаки правоохоронної діяльності;
- окреслити основні підходи до розуміння функцій, завдань та принципів правоохоронної діяльності;
- узагальнити практику та проблематику систем управління в правоохоронних органах України;
- визначити з урахуванням нових методологічних підходів поняття і види правоохоронних органів;
- розкрити завдання і принципи діяльності та основні функції органів поліції України;
- надати характеристику систем управління в інших окремих державних правоохоронних органах України;
- виявити основні проблеми удосконалення державного управління правоохоронними органами України, вирішенню яких має сприяти реформування правоохоронної системи України;
- розкрити перспективи запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції України.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, пов'язані з формуванням, функціонуванням та управлінням правоохоронними органами в державі.

Предметом дослідження є правоохоронні органи в системі органів державної влади.

Методи дослідження. Методологічною основою наукової роботи стали загальнофілософські підходи, а також загальнонаукові, спеціальнонаукові та власні правові методи.

# РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

## 1.1. Сутність та характерні ознаки правоохоронної діяльності

На сучасному етапі розвитку національної державності та юридичної науки перед правоохоронною діяльністю постають якісно нові виклики і завдання, що потребують спеціального комплексного системного дослідження. Саме тому, на нашу думку, важливим і необхідним є з'ясування сутності правоохоронної діяльності, виходячи за межі нормативного підходу праворозуміння, базуючись на концепції природного права та ряду інших, з метою зміцнення правопорядку і законності в Україні.

У сучасній літературі поняття «правоохоронна діяльність» визначається по-різному. 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 [26].

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 [195]. Зазначимо, що запропоноване визначення, як нам вбачається, є неточним і до певної міри не відображає сучасні тенденції державотворення, розвитку правової науки й практики.

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 суспільно-небезпечні діяння, і заходів з відновлення порушених в результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб [32, с. 22-27].

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 [37, с. 826].

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 [75, с. 47].

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, правопримушувальних 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 [58, с. 22].

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 організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями [69, с. 7-11].

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 [18].

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 [74].

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 соціально-правову природу такої діяльності [46].



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 [58].

Також, на думку деяких російських дослідників, усі правоохоронні органи у діяльності з боротьби зі злочинністю об'єднує те, що реалізація їх функцій відбувається у вузькому (професійному) і широкому аспектах. У першому випадку – це правоохоронна діяльність, спрямована на протидію злочинності й іншим правопорушенням, у широкому – та ж діяльність разом із законодавчим (конституційним) статусом правоохоронного органу, що виступає у якості основного інструменту реалізації кримінальної політики держави [60].

В.Л. Ортинський наголосив, що одне з центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань із захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. Цей різновид державної діяльності в юридичному аспекті отримав найменування «правоохоронна діяльність», а заклади, що її здійснюють, – «правоохоронні органи» [36]. Словом, варто погодитись, що зазначені поняття все ще перебувають у стадії становлення і уточнення, і навколо них серед фахівців все ще тривають активні дискусії. Безумовно, відсутність єдиного однозначного розуміння даних правових категорій зумовлене, насамперед, відсутністю чіткого трактування поняття «правоохоронні органи» у законодавстві України.

Цікаво, що терміни «правоохорона» («Rechtsschutz»), «охорона прав» («Schutz der Rechten») часто використовуються в законодавстві Німеччини, наукових розробках німецьких правників. Зокрема, ст. 19 Основного Закону ФРН має назву «Grundrechtsschutz» («Охорона основних прав»), а ст. 20-а –

«Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen» («Охорона природних прав») [75, с. 54].

Водночас, пропонуємо звернути увагу й на визначення правоохоронної діяльності, що, на наше переконання, мають до певної міри дискусійний характер. Наприклад, Шильник В.Ю. трактує правоохоронну діяльність як самостійний вид державної, підзаконної правозастосовної та власне правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді і вирішенні у передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони громадських відносин у різних галузях управління [73, с. 77]. Вважаємо, що правоохоронну діяльність не слід пов'язувати лише з вирішенням правових спорів, до того ж згаданим автором не уточнюється сутність громадських відносин у різних галузях управління.

Наголосимо, проблема з'ясування природи та сутності правоохоронної діяльності знайшла відображення у дисертаційних дослідженнях вже згадуваних нами авторів. Знову звернемося до таких досліджень, проведених А.М. Кучуком, В.Г. Фатхутдіновим, В.М. Дубінчак.

Так, А.М. Кучук чітко розрізняє поняття «правоохоронна діяльність» і «правозахисна діяльність» і зазначає, що охорона пов'язана з превенцією, недопущенням протиправних дій, а необхідність захисту виникає тоді, коли є перешкоди у здійсненні прав і свобод, або виникає загроза їх порушення [27, с. 16].

Розрізнення охоронних та захисних засобів, правоохоронної та правозахисної діяльності, як зазначає А.М. Кучук, є надто умовним. Оскільки синонімічними є терміни «охорона» і «захист» у нормотворчій практиці, у зв'язку з цим охорону можна розглядати як родове поняття, що охоплює «захист» як певний, особливий вид «охорони». Важливо наголосити: методологічно важливі засади, зокрема, правоохорона переважно здійснюється на основі імперативних методів, а захист – диспозитивних, правоохоронну діяльність переважно здійснюють державні органи і ця діяльність є їх

обов'язком, правозахисною діяльністю займаються переважно недержавні організації добровільно.

«Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [27]. Виходячи з даного концептуального положення вкрай актуальною в сучасних умовах постала проблема розвитку правозахисної діяльності. Остання, безумовно, має спільні ознаки з правоохоронною діяльністю, але відрізняється за предметом, так само і за суб'єктами її здійснення. Зокрема, адвокати можуть здійснювати правовстановлювальні або правозабезпечувальні дії. Однак предмет правозахисної діяльності вужчий, ніж у правоохоронній, він стосується лише правової допомоги громадянам України, іноземцям і особам без громадянства, юридичним особам, захисту фізичних осіб від обвинувачення.

Правозахисна діяльність, яка виконується державними й недержавними органами, складається з кількох складових. Вони, зокрема, полягають у роз'ясненні громадянам їх прав та обов'язків. У Конституції України закріплюється важливе право знати право (ст. 57) та право на юридичну допомогу (ст. 59). Державним органом, який має сприяти розвитку юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб, надання їм платних послуг правового і технічного характеру, є Міністерство юстиції України та його органи на місцях. До органів юстиції належать органи з виконавчого провадження, органи реєстрації актів громадянського стану, органи 35 державної реєстрації нормативно-правових актів та громадських об'єднань, а також нотаріат [ 46].

Таким чином, правозахисна діяльність передбачає надання правової допомоги громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, юридичним особам у спірних питаннях з охорони права, захист фізичних осіб від обвинувачення та державне гарантування охорони прав громадян правозахисними органами.

У свою чергу, В.М. Дубінчак стверджує, що правоохоронна діяльність є активною формою поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави.

Відтак, під правоохоронною діяльністю слід розуміти правозастосовчу діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою, що полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [32, с.15].

С.М. Гусаров стверджує, що правоохоронна діяльність охоплює широке коло відносин, що охороняються в адміністративно-юрисдикційний спосіб, включає великий обсяг прав щодо накладення адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; визначену нормативно-правовими актами спеціалізацію щодо розгляду адміністративних справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушень [8].

Звісно, таке розуміння є досить об'ємним, розкриває переважно юрисдикційний зміст правоохоронної діяльності.

Зауважимо, на поч. ХХІ ст. аналіз правоохоронної діяльності явно уже не обмежується просторовими межами однієї держави, а характеризується активним впливом тенденцій інтеграції та глобалізації. Акценти зміщуються на міжнародну правоохоронну діяльність, правоохоронну діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки, поліцейську і правоохоронну діяльність [28-29].

Система правоохоронної діяльності відносять структурно виглядає таким чином:

- діяльність органів із забезпечення правосуддя;
- діяльність органів прокуратури;
- діяльність з виявлення, запобігання та розслідування злочинів;
- діяльність із захисту державної безпеки, державного кордону та охорони громадського порядку [55, с. 19-23].

Безумовно, практично кожен напрям правоохоронної діяльності характеризується суттєвими особливостями. Це можна пояснити наявністю «силових структур», субординацією всередині правоохоронних органів, певними організаційними та інформаційними зв'язками між ними, автономним, тобто незалежним одне від одного, відомчим регулюванням оперативної діяльності й управління.

Разом з тим, за іншим підходом виокремлюють такі види правоохоронної діяльності:

- правосуддя (у т. ч. судовий контроль);
- викриття та розслідування злочинів;
- прокурорський нагляд, підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави;
- надання юридичної допомоги.

Правоохоронна діяльність за суб'єктно-об'єктним критерієм складається з таких *напрямів*: попередження правопорушень; охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність, контрольна-наглядова діяльність; досудове розслідування в кримінальних справах та адміністративне провадження; правосуддя; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів; постанов органів розслідування і прокурорів; надання правової допомоги [56, с. 72].

Усі перелічені напрями правоохоронної діяльності взаємопов'язані і доповнюють один одного. Так, під час розслідування кримінальної справи одночасно можуть реалізовуватися декілька видів правоохоронної діяльності: слідчий провадить, власне, розслідування справи; прокурор здійснює нагляд за

додержанням законів органом, що здійснює досудове слідство; адвокат забезпечує захист обвинуваченого або представляє інтереси потерпілого, а суд розглядає скарги на дії та рішення слідчого чи прокурора або постановляє рішення, в якому дозволяє провести обшук чи обрати міру запобіжного заходу – взяття під варту. Якщо справа уже розглядається в суді, то прокурор підтримує державне обвинувачення щодо певної особи (підсудного), адвокат здійснює її захист або представляє інтереси потерпілого, а суд на підставі розгляду справи вирішує її, тобто здійснює правосуддя.

Поміж усіх *видів правоохоронної діяльності* пріоритетне значення відводиться правосуддю – способу вирішення соціально значимих конфліктів правового характеру, що здійснюється через розгляд і вирішення справи, видання рішення у цій справі. Коло відносин у межах юрисдикції суду не обмежено. Обов'язковою умовою при цьому є те, щоб вони могли бути врегульовані на підставі застосування права. Решта видів правоохоронної діяльності загалом підпорядковані виконанню завдань стосовно забезпечення правосуддя.

Певні види правоохоронної діяльності передують чи сприяють, супроводжують здійснення правосуддя, з огляду на це органу, якому належить виключне повноваження – здійснювати правосуддя, відводиться особлива роль і місце в системі правової охорони. Це зумовлює позицію ряду науковців щодо доцільності відокремлення суду від інших органів правоохорони, виведення його за межі класифікації, визначення його місця в системі державних механізмів формулою: «Суд та правоохоронні органи». Інші переконані, що суд відповідає усім ознакам державного правоохоронного органу, саме тому виведення його за дужки у класифікації правоохоронних органів є порушенням принципів класифікації і нічого суттєвого не додає для визначення місця суду в системі державного механізму правоохорони.

Загалом правоохоронну діяльність можна класифікувати на *різновиди* за наступними критеріями:

– у залежності від суб'єктів правоохоронної діяльності (діяльність, що здійснюється безпосередньо органами держави та посадовими особами; санкціонована діяльність, що потребує затвердження компетентними органами; делегована діяльність, що реалізується за попереднім уповноваженням владних структур; діяльність громадських утворень);

– у залежності від характеру дій суб'єктів правоохоронної діяльності (діяльність безпосередніх суб'єктів юридичної діяльності, що реалізують надані їм державою повноваження в правовій сфері; діяльність учасників правової сфери, що реалізують суб'єктивні права та інтереси);

– залежно від впливу на суспільство (стабілізуюча та динамічна);

– у залежності від характеру юридичних фактів, що спричиняють правоохоронну діяльність (регулятивна та охоронна);

– у залежності від часу здійснення правоохоронної діяльності (поточна та надзвичайна);

– залежно від сфери поширення правоохоронної діяльності (загальна, відомча та місцева) [44].

До речі, А.М. Кучук до ознак правоохоронної діяльності відносить такі:

1) спрямованість на охорону прав і свобод людини, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин;

2) реалізується на підставі та відповідно до закону і, переважно, у відповідній процесуальній формі;

3) при її здійсненні застосовуються, як правило, правові засоби;

4) здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами на професійній основі [27].

Прокоментуємо деякі з цих ознак. Якщо зупинитись на першій ознаці правоохоронної діяльності, то можна зазначити наступне: правоохоронна діяльність виходить за межі охоронних норм права, так само і охоронних правовідносин. Хоча, дійсно, у більшості випадків діяльність суб'єктів правоохоронної діяльності пов'язана з припиненням правопорушення та притягненням винних до юридичної відповідальності. Основний напрям їхньої

діяльності все ж таки має бути профілактика протиправної поведінки особи, що не може бути обмежена виключно правоохоронними відносинами.

Водночас четверта ознака дозволяє відокремити суб'єктів правоохоронної діяльності від усіх інших осіб, які вчинюють окремі акти, спрямовані на охорону права або тих, що залучаються до виконання окремих завдань правоохоронної діяльності. Тобто остання здійснюється професійно, постійно.

Указані ознаки правоохоронної діяльності слід розглядати в їх сукупності, комплексно. І лише тоді, коли усі вони будуть встановлені, тоді певний вид діяльності можна вважати правоохоронною діяльністю. Ці ознаки розширюють традиційний підхід до змісту правоохоронної діяльності, за якого лише держава в особі державних органів є суб'єктом охорони права та, відповідно, прав і свобод громадян.

Ефективність державної правоохоронної політики неабияк залежить від взаємодії органів захисту правопорядку, об'єднання їх зусиль із боротьби зі злочинністю, 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 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 [57].

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 (рис.1.2.) , 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 до людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи [44].

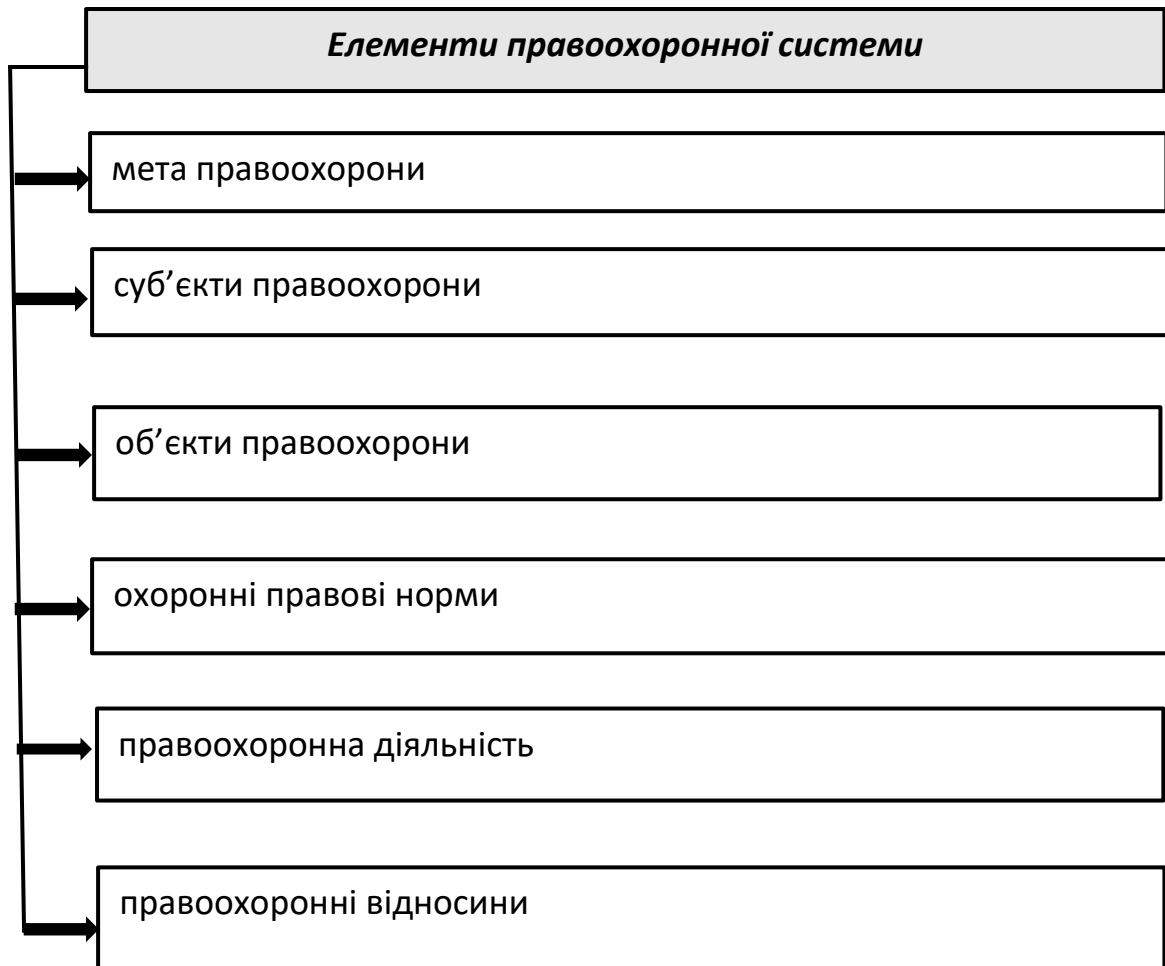


Рис.1.1. *Елементи правоохоронної системи*

Нормативно-правову основу функціонування правоохоронної системи утворює публічне право та приватне право, які разом визначають цілі, засоби і методи діяльності правоохоронних органів, і на цій основі суб'єкти правоохорони вступають у правоохоронні відносини, здійснюють правоохоронну діяльність, спрямовану на досягнення мети правоохоронної системи.

Специфіка правоохоронних відносин полягає в тому, що вони спрямовані на охорону практично усіх видів суспільних відносин, на відновлення або захист порушеного права. Оскільки найвищою цінністю сучасної цивілізації є людина, її права та свободи, актуальним є питання діяльності правоохоронних

органів у напрямі соціалізації. Професійна правоохоронна діяльність на шляху розбудови правової демократичної соціальної держави має першочергове значення, оскільки спрямована на локалізацію соціально небажаних суспільних відносин, соціальних протиріч, повинна протидіяти виникненню небажаних у суспільстві відносин, зменшувати кількість різного виду конфліктних проявів.

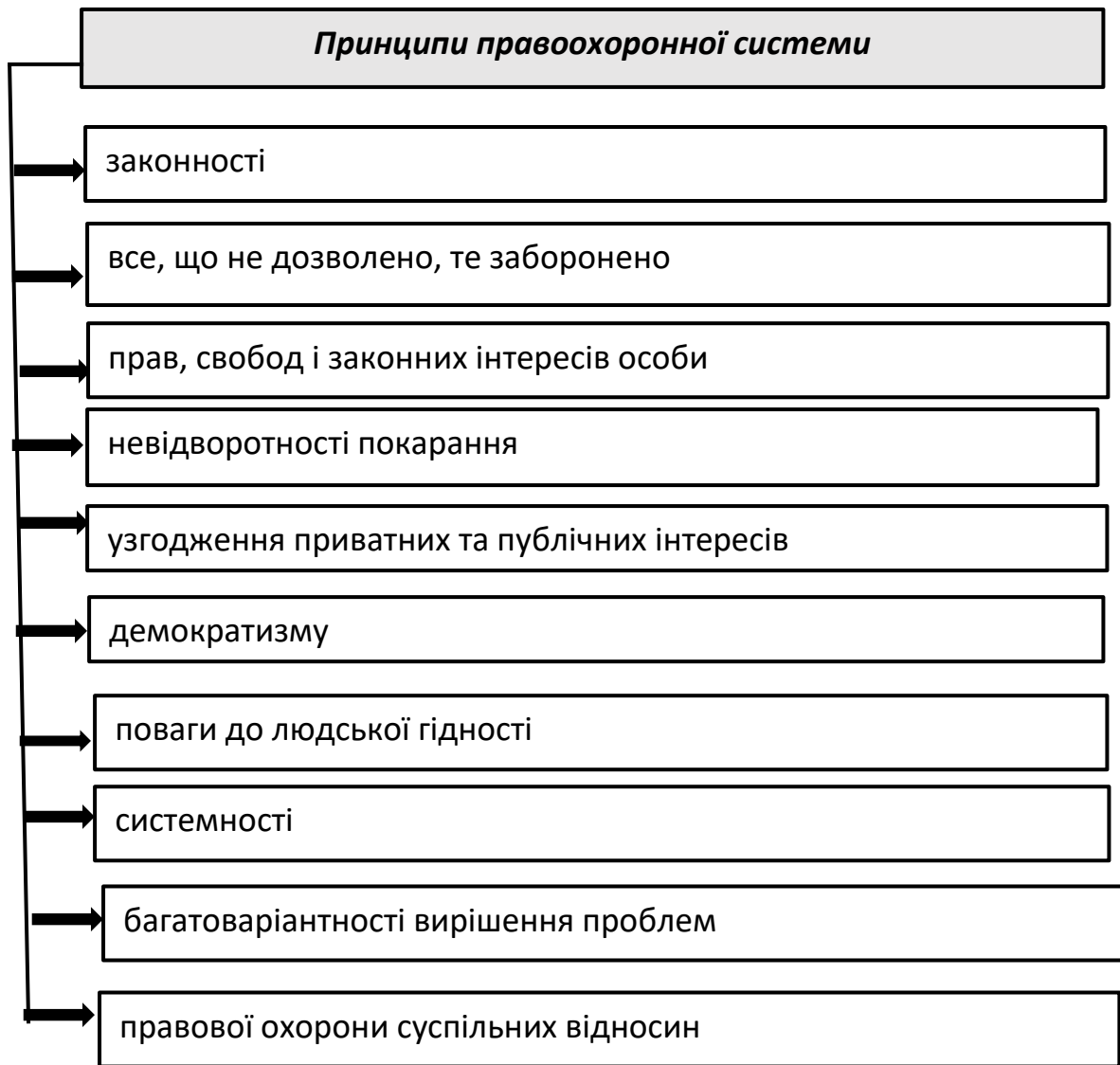


Рис. 1.2. *Принципи правоохоронної системи*

Питання про зміст соціальної сутності правоохоронних органів у тій чи іншій постановці досліджується практично в більшості сучасних наукових праць. Це пояснюється тим, що цілі, завдання, функції, структура правоохоронних органів соціально обумовлені, чітко і детально регламентуються в нормативно-правових актах. Щоразу, при розгляді певних

аспектів функціонування правоохоронних органів, законодавець чи дослідник, прямо або опосередковано відштовхується від поняття «соціальна сутність», власне, бере його за основу при формуванні своїх висновків. Процес соціалізації різних сфер життєдіяльності суспільства закономірно супроводжується еволюцією (реформуванням) соціально-правової орієнтації правоохоронних органів і механізму реалізації їх компетенцій.

Сутність перетворень у даній сфері визначається парадигмою: «поліція і народ – партнери». Відповідні аргументи на користь цього містяться у законодавчих актах і наукових дослідженнях, які присвячені соціальним напрямкам діяльності основних правоохоронних органів (прокуратури, Служби безпеки України, 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 із соціальним обслуговуванням населення, наданням повних послуг [44, с. 10].

Щодо *інституційного компоненту* механізму правоохоронної діяльності, зазначимо, що протягом значного часу держава мала «монопольне право на здійснення правоохорони». Однак, з'ясувалось, що правоохоронні органи не можуть повною мірою виконувати функцію охорони прав і свобод людини [27]. Тому, реагуючи на цю нагальну потребу, почали утворюватись громадські організації, що здійснюють правоохоронну діяльність.

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.

В.М. Дубінчак визначає правоохоронні органи як самостійний структурний елемент механізму держави.

Безумовною умовою і своєрідним показником реалізації правоохоронної діяльності, на нашу думку, становлять належні взаємовідносини населення і поліції, населення й інших правоохоронних органів.

Як переконує В.Г. Фатхутдінов, найважливішим принципом правових взаємовідносин громадянина і співробітника поліції, гарантією такої взаємодії є законність. Дотримання цього принципу у відносинах громадянина і співробітника поліції особливо важливо, тому що на згадані органи покладені правоохоронні обов'язки, зокрема, захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних зазіхань [67].

Як уже зазначалося, з метою охорони правопорядку, правоохоронні органи наділені широкими правами із можливістю застосування до громадянина обмежувальних і примусових заходів. У зв'язку з цим неприпустима будь-яка незаконна дія тому, що це означатиме порушення конституційних принципів недоторканості особи; таємниці листування, телефонних розмов, поштових та інших повідомлень; свободи пересування по території України та ін. [24, 47]. Зрозуміло, що неправомірні дії працівників поліції можуть не тільки безпосередньо завдати моральної, матеріальної або фізичної шкоди громадянину, але й підриватимуть авторитет відповідних органів загалом.

До ознак правоохоронної діяльності слід віднести такі: 1) спрямованість на охорону прав і свобод людини, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин; 2) реалізується на підставі та відповідно до закону і, переважно, у відповідній процесуальній формі; 3) при її здійсненні застосовуються, як правило, правові засоби; 4) здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами на професійній основі.

## **1.2. Функції, завдання та принципи правоохоронної діяльності**

Теорія управління розробляє сутнісні характеристики управління, обґрунтовує принципи, способи, форми, стиль, технологію управління, а тим самим утворює наукові основи управлінської діяльності, вивчає особливості прийняття й реалізації управлінських рішень, визначає зміст управлінських функцій. (68, с.20)

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. Наголошується, що основними об'єктами правоохоронної діяльності є: 1) права, свободи і законні інтереси людини; 2) конституційний, державний і суспільний лад; 3) правопорядок, а предметом впливу – правопорушення та інші явища, що їх обумовлюють, зловживання правом тощо. В 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.

Важливість правоохоронної діяльності визначається її метою, яка полягає в охороні прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку; забезпеченні громадської безпеки; підтриманні правопорядку; втіленні в життя принципу верховенства права. Ця мета досягається при реалізації завдань і функцій, що покладаються суспільством і державою на цей вид діяльності.

Функції правоохоронної діяльності мають такі властивості: є похідними від її сутності й визначаються призначенням цього виду діяльності в суспільстві; це такі напрямки її впливу на суспільні відносини, необхідність в реалізації яких породжує необхідність існування правоохоронної діяльності як

явища правової дійсності; спрямовані на виконання завдань, що стоять перед правоохороною на даному етапі розвитку суспільства; є напрямками її активного впливу, що упорядковують певний вид суспільних відносин (тому важливою ознакою функції правоохоронної діяльності є динамізм, дія); безперервність, тривалість дії. Виділяються такі функції правоохоронної діяльності: охоронна; профілактична, наглядова (контрольна); регулятивна; каральна; виховна.

Функції і завдання, цілі правоохоронної діяльності є близькими, але не рівнозначними поняттями. В юридичній літературі, та й в законодавстві, вони часто ототожнюються. Частково це пояснюється тим, що функції, як і завдання, слугують досягненню певної мети.

З одного боку, на численність суб'єктів правоохоронної діяльності, відмінності в їхньому правовому статусі, тенденції суспільно-державного розвитку та на спільність функцій і завдань таких суб'єктів, з другого боку, логічним є питання визначення принципів правоохоронної діяльності.

Досліджуючи принципи правоохоронної діяльності виявлено, що їм притаманні такі ж ознаки, як і принципам права, зокрема: універсальність, нормативність, формальна визначеність, обов'язковість, комплексність, рівнозначність, об'єктивність, стабільність. Зазначається, що: принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні начала, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони й які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю і стабільністю.

Принципи правоохоронної діяльності поділені на дві групи: загальні і спеціальні. Розкривається зміст принципів правоохорони. Загалом, значення принципів правоохоронної діяльності обумовлене тим, що вони: визначають засади здійснення правоохорони в суспільстві; спрямовують розвиток і функціонування правоохоронної системи; впливають на суспільні відносини шляхом правового регулювання і на рівень правосвідомості в суспільстві;

зумовлюють напрями правотворчої, та інших видів юридичної діяльності; виступають важливим критерієм законності дій суб'єктів правоохорони.

Не існує єдиного підходу й до принципу організації правоохоронної діяльності у демократичному суспільстві, яке керується принципами верховенства права. Слід підкреслити, що дотримання принципу верховенства права є одним із міжнародних зобов'язань України, взятих нею відповідно до статті 3 Статуту Ради Європи [1, с. 215]. Погоджуємося з Мармазовим В., що принцип верховенства права в контексті правоохоронної діяльності означає, що права людини закріплені в національних нормативних актах і в міжнародному праві, а правоохоронні органи відповідають за впровадження та дотримання закону, що охороняє права людини. Правоохоронні органи не повинні порушувати закону при його застосуванні та впровадженні [2, с. 265]. Також, відповідно до нормативних положень Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (R2001(10)), від 19 вересня 2001 року, основними керівними принципами правоохоронної діяльності слід визнати принципи законності, необхідності і доцільності, принципи неупередженості і недискримінаційного підходу, вимога справедливості є абсолютною і не підлягає обмеженням.

Статтею 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» визначено, що громадські формування створюються і діють, дотримуючись принципів гуманізму, законності, добровільності, дотримання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань [3].

Кучук А. наводить загальносоціальні принципи правоохоронної діяльності: гуманізму; демократизму; соціальної справедливості; рівності всіх перед законом та спеціальні принципи: верховенства права; законності; добропорядності громадян; гласності; взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; професіоналізму та компетентності; незалежності суб'єктів правоохорони; безперервності [4, с. 79]. При цьому автор наголошує, що їм притаманні такі ж ознаки як і принципам права.

Підсумовуючи слід зазначити, що правоохоронна діяльність як правова форма здійснення функцій держави не має усталеного ні наукового ні нормативного погляду на принципи. Юридичні джерела пропонують різноманітні підходи які не завжди комплексно враховують всю специфіку такої діяльності. Із здобуттям незалежності в Україні відбулася зміна поглядів у суспільстві на побудову вітчизняної правової системи. Наша держава з моменту проголошення незалежності, ратифікувала значну частину міжнародних правових актів, які імplementовані в національне законодавство. Проголошення України правовою державою вимагає впровадження міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав людини. Діяльність держави в тому числі, й її правоохоронна форма, ґрунтується на принципах демократії, верховенства права. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Принципи правоохоронної правозастосовної діяльності це – основні, відправні ідеї та незаперечні вимоги, об'єктивно властиві правоохоронній формі здійснення функцій держави, які ставляться до безпосередніх носіїв прав і обов'язків у сфері забезпечення законності і правопорядку, захисту прав і свобод людини і громадянина з метою ефективного втілення напрямів діяльності держави в життя.

Систему принципів правоохоронної правозастосовної діяльності складають принципи серед яких:

– законність та верховенство права – діяльність відбувається у відповідності з Конституцією України, міжнародними правовими актами, ратифікованими у встановленому порядку, законами, нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, профільних міністерств та відомств. Застосування заходів державного примусу для реалізації обов'язків та прав суб'єктами цієї діяльності припустимо тільки у випадках та у порядку, передбаченому законом;

– справедливість. Справедливість означає передусім недискримінаційний підхід, неупередженість. Забезпечення справедливості має



вирішальне значення для забезпечення конституційного принципу верховенства права в Україні. Одним із виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [5, с. 99];

– дотримання прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Діяльність відбувається на підставі дотримання прав та свобод людини, її законних інтересів, поваги до їхньої гідності;

– відкритість та прозорість. Діяльність здійснюється на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених законами України.

– політична нейтральність;

– безперервність;

– забезпечення суспільної довіри на засадах партнерства.

Ми пропонуємо такий перелік принципів правоохоронної системи:

1) загальні;

2) спеціальні.

Загальні принципи визначаються рівнем розвитку суспільства. Тому до них належать принципи соціальної справедливості, принцип демократизму, гуманізму та рівності, верховенства права та законності.

Принцип соціальної справедливості. Відповідно до принципу соціальної справедливості, право виступає у вигляді певної міри справедливості, як гармонія між моральною та правовою сторонами життєдіяльності людини та громадянина.

Принцип демократизму в діяльності правоохоронних органів проявляється, насамперед, у тому, що вирішуються цими органами завдання зміцнення законності і правопорядку, охорони інтересів суспільства, прав і свобод громадян відповідають інтересам народу [4, с.14].

Принцип гуманізму. Гуманізм і повага до особистості відображені у ст.5 Закону України «Про Поліцію», вказується, що міліція поважає гідність особи і

виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від соціального становищу, майнового та іншого стану, расової та національної приналежності, громадянства, віку, мови й освіти, ставленням до релігії, статі, політичних та інших переконань [5].

Принцип рівності. Закон, як джерело права, що приймається у вигляді нормативного правового акту, є об'єктивно необхідним засобом формулювання прав і свобод. Тому так важливо затвердження рівності перед законом загальною для всіх нормою (рівним масштабом), яка визначає свободу особистості.



**Рис. 1.3. Принципи правоохоронної системи.**

Рівність перед законом означає, що не можуть прийматися закони, що дискримінують громадян за одним чи кількома ознаками. Для всіх громадян в

державі існує єдиний порядок притягнення до кримінальної відповідальності, єдині її заснування, єдиний порядок подачі скарг і т.д. [3].

Водночас реалізація законності залежить від економічних, соціальних, політичних та 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 юридичними гарантіями цих прав [26, с. 182-166].

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 тісні закономірні, 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. Однак, йдеться не лише про норми матеріального і процесуального права, що мають за мету забезпечення законності в аналізованій сфері взаємовідносин громадянина і правоохоронних органів, а й про 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 й спеціально закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечується законність в правових відносинах громадянина і правоохоронних органів.

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 правозастосовної діяльності працівником правоохоронних органів [32]. Співвідношення між законністю і доцільністю – це співвідношення між вимогою точного виконання і дотримання приписів правової норми та оперативною самостійністю таких працівників, врегульованою нормами права.

Звісно, можна виокремити різні підходи до класифікації та визначення особливостей окремих видів таких гарантій забезпечення законності, доцільності, взаємовідносин тощо. Названі проблемні питання, вважаємо, можуть бути предметом окремих спеціальних, які чекають свого часу.

### **Висновки до Розділу 1**

1. Правоохоронна функція за своєю сутністю є напрямом діяльності держави, що визначений на конституційному рівні та підлягає реалізації системою правоохоронних органів, на яких покладено повноваження щодо застосування юридичних заходів впливу з визначеним колом завдань. До них відносяться охорона конституційного ладу, законності і правопорядку, прав і свобод громадян, профілактики й боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

2. На основі аналізу практики Європейського суду з прав людини може бути виділено систему позитивних зобов'язань держави в сфері діяльності правоохоронних органів, серед яких зобов'язання надати захист, що передбачає існування належних положень законодавства, підкріплених ефективною правоохоронною машиною; здійснювати ефективне розслідування «гідних довір'я» (обґрунтованих) скарг щодо серйозних порушень прав, гарантованих Конвенцією; зобов'язання щодо належного поведіння з боку держави, в першу чергу в особі її правоохоронних органів, із затриманими чи заарештованими особами; зобов'язання забезпечити адекватну реакцію правоохоронних органів щодо виявлення і викорінення участі співробітників правоохоронних органів у злочинах, прагнути довіри жертв до поліції, а також забезпечувати, щоб виявлення жертв відбувалося ефективно, тощо.

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

4. Функції правоохоронних органів слід поділити на три групи. До першої групи відносимо загальні функції правоохоронних органів, що спрямовані на реалізацію правоохоронної функції держави. До таких функцій варто віднести: участь у формуванні нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи в цілому; профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень. Другу групу становлять спеціальні функції, які підлягають виконанню спеціальними підрозділами правоохоронних органів відповідно до покладених на них завдань. Такими спеціальними функціями можуть бути: інформаційна безпека, оперативно-технічні заходи, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист національної державності, боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування та ін. Третю групу правоохоронних функцій становлять забезпечувальні функції, тобто функції, що спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів.

5. Принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні начала, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони й які виражають найважливіші

закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю і стабільністю.

Принципи правоохоронної діяльності поділені на дві групи: загальні і спеціальні. Загалом, значення принципів правоохоронної діяльності обумовлене тим, що вони: визначають засади здійснення правоохорони в суспільстві; спрямовують розвиток і функціонування правоохоронної системи; впливають на суспільні відносини шляхом правового регулювання і на рівень правосвідомості в суспільстві; зумовлюють напрями правотворчої, та інших видів юридичної діяльності; виступають важливим критерієм законності дій суб'єктів правоохорони.

## **Розділ II. ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ**

### **2.1. Загальна характеристика правоохоронних органів України, їх функціональне призначення**

Серед численних напрямів державної діяльності важливе місце посідає правоохоронна діяльність, спрямована на забезпечення законності та правопорядку в суспільстві, боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями, охорону та захист суверенітету, політичної системи, територіальної цілісності України, прав і законних інтересів громадян, державних і громадських організацій.

Заслуговує на увагу визначення С.А. Воронцова: «...правоохоронний орган – це державний орган, основною функцією якого є охорона законності, безпеки і правопорядку, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, боротьба зі злочинністю» [19]. Автор має на увазі не функцію, а загальні цілі і завдання правоохоронного органу. Поняття «охорона законності, безпеки і правопорядку» повністю охоплює і такі його складові як захист прав і свобод людини і громадянина, тому їх окрема згадка є зайвою.

У свою чергу, В.Г. Фатхутдінов розглядає у широкому значенні діяльність суб'єктів, спрямовану на забезпечення прав і свобод людини, закріплених у міжнародно-правових документах (правозахисна діяльність) й у вузькому значенні як діяльність держави чи її органів із забезпечення, охорони прав і свобод, закріплених національним законодавством (правоохоронна діяльність) [71, с.13-14].

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

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

Переважає більшість зарубіжних теоретиків (В. Валкер, В.П. Таппан, В.С. Воулен та ін.) основне призначення поліції вбачають у встановленні контролю над злочинністю, стримуванні її за допомогою регламентованих законом засобів.

На ті чи інші органи внутрішніх справ (як правило, у країнах сучасної Європи, це органи поліції) вплинули відповідні соціальні фактори, особливості правових систем країн континентальної правової сім'ї (виняток – країни англосаксонського права). Історія становлення поліції як служби забезпечення правопорядку в країнах ЄС демонструє фактично військовий порядок організації й управління, вона завжди була невід'ємною складовою частиною механізму держави в сучасному розумінні цього терміну. Інституційно органи поліції входять до підсистеми органів державної виконавчої влади і підпорядковуються центральному органу управління – Міністерству внутрішніх справ (у Франції офіційна назва такого міністерства – Міністерство внутрішніх справ Французької Республіки, у Німеччині – Федеральне міністерство внутрішніх справ Федеративної Республіки Німеччина, у Польщі – Міністерство внутрішніх справ та адміністрації Республіки Польща) [71].

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

Для дослідження організації управління та визначення спеціалізації (напряму праці) окремих поліцейських служб в країнах континентальної правової сім'ї іноді вживають категорію «організаційно-функціональна



побудова» органів поліції. Організаційна складова побудови поліції представлена ієрархічно структурованою системою поліцейських органів і підрозділів від вищого до нижчого рівнів, що визначає порядок підпорядкування та управління підрозділами поліції в конкретній країні континентальної правової сім'ї відповідно до засад воєнізованої субординації. Функціональна складова побудови системи органів поліції розкривається шляхом визначення конкретних функцій основних галузевих служб поліції у Франції, Німеччині, Польщі – кримінальної поліції та адміністративної поліції. Основним завданням кримінальної поліції є протидія злочинності, в т. ч. й організованій. Адміністративна поліція здійснює профілактичну роботу, попередження правопорушень, забезпечення громадського порядку і безпеки та інше [22, с. 5-13].

Правоохоронні органи — це органи, наділені державою повноваженнями щодо охорони суспільних відносин, урегульованих правом. Правоохоронні органи можуть бути державними і недержавними.

Згідно Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, державні фіскальні органи, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції []. Це державні правоохоронні органи.

До недержавних правоохоронних органів належать адвокатура, недержавні охоронні та експертно-розшукові служби, детективні агентства, та інші установи.

Суди посідають особливе місце серед правоохоронних органів, оскільки судова діяльність є самостійною гілкою державної влади, всі ж інші державні

правоохоронні органи належать до виконавчої влади або займають самостійне місце в державному механізмі.

В.Ортинський зазначає, що незважаючи на те, що судові органи посідають чільне місце як окремий вид влади (судової), вони також відповідають критеріям правоохоронних органів. За законом до правоохоронного органу належить такий державний орган, предмет діяльності якого законодавчо фіксується як його функції охоронного призначення. Отже, правоохоронний орган – це державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо-визначені функції, статус з охорони права, відновлення порушеного права, організація виконання покарання, захисту державної безпеки, підтримки правопорядку та забезпечення стану законності [36].

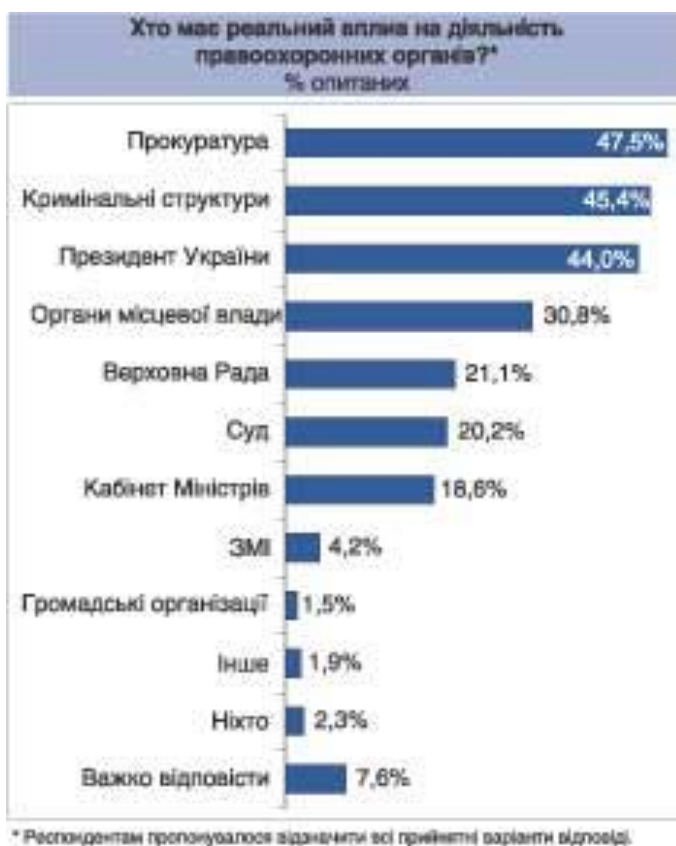
Організація та діяльність правоохоронних органів регулюються Конституцією України, відповідними законами України та іншими нормативними актами.

Залишається також відкритим в юридичній науці питання про співвідношення інституту правоохоронних органів із традиційним поділом органів державної влади на органи законодавчої, виконавчої та судової влади, без відповіді на яке характеристика правоохоронного органу не може бути повною. Так, наприклад, Т. О. Пікуля [44, с. 103] до числа правоохоронних органів (у вузькому розумінні) не відносить суд і прокуратуру, відповідно до чого правоохоронні органи повністю розглядаються у межах органів виконавчої влади. Такої ж точки зору дотримується й О. Музичук, який, визнаючи прокуратуру правоохоронним органом, вбачає в цьому єдине виключення з приналежності правоохоронних органів до виконавчої влади у державі.

Визначення ж місця прокуратури в системі поділу державної влади на гілки так само потребує подальшого теоретико-методологічного обґрунтування і, цілком логічно, відповідних законодавчих змін.

Щодо розуміння напрямків правоохоронної діяльності у науці існують й інші позиції, зокрема, ті, що ґрунтуються на інтерпретації положень Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”,

або ж, наприклад, як за О.М. Музичуком [21, с. 83], правоохоронними органами взагалі визначаються лише ті, що уповноважені здійснювати оперативно-розшукову діяльність та проводити досудове слідство. Відтак, підкреслимо, що не тільки попередження, виявлення і розслідування правопорушень, як за А. Кулішом, а загалом наявність будь-якого іншого правоохоронного повноваження вказуватиме на правоохоронну сутність певної інституції.



**Рис. 2.1. Суб'єкти контролю правоохоронних органів.**

Так чи інакше, не просто наявність подібних спеціальних правоохоронних повноважень є сутнісною ознакою правоохоронних органів – вони неодмінно мають складати основний напрямок діяльності правоохоронних органів, а здійснення правоохоронних повноважень становити мету їх утворення. Подібна точка зору в цілому підтримується й іншими вченими [22, с. 14], що відносять до державних правоохоронних органів лише ті інституції, які виконують одну або кілька правоохоронних функцій, що є визначальними в їхній діяльності. Вважаємо, що дана ознака в поєднанні з узгодженим розумінням правоохоронної діяльності та її напрямків не лише розкриває

призначення інституту правоохоронних органів у державі, але й обумовлює інші їхні властивості (організаційна структура, заходи і способи діяльності, вимоги до працівників і т. ін.).

Відповідно до цього, прокуратуру України теж можна віднести до правоохоронних органів. Хоча і не всі науковці згодні з такою позицією. Але в Законі України «Про прокуратуру» у редакції від 28.08.2018 р., написано, що «Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави». А серед функцій на органи прокуратури покладено функцію «нагляду за додержанням законів органами ...».

Самостійною рисою правоохоронних органів окремими вченими називаються й зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів [52, с. 92]. Разом із тим, на нашу думку, такі атрибути більшості (переважно воєнізованих) правоохоронних органів як спеціальні звання, відповідні знаки розрізнення, спеціальний формений одяг і т.д., хоча й можуть відрізнити працівників правоохоронних органів від інших громадян, проте навряд чи дійсно розкривають сутність інституту правоохоронних органів як складової державного апарату, уповноваженої забезпечувати реалізацію правоохоронної функції держави. Тим більше, що дана ознака є притаманною не тільки правоохоронним органам.

Щодо інституційного компоненту механізму правоохоронної діяльності, то протягом значного часу держава мала „монопольне право на здійснення правоохорони”. Однак, з’ясувалось, що правоохоронні органи не можуть в повному обсязі виконувати функцію охорони прав і свобод людини. Тому почали утворюватись громадські організації, що здійснювали правоохоронну діяльність. Дослідження механізму правоохорони дозволило автору до суб’єктів правоохоронної діяльності віднести 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 Основним Законом держави – Конституцією України.

Система суб'єктів правоохоронної діяльності не залишається сталою: виникають одні, інші – ліквідуються, реформуються тощо. А тому є доцільним вирішення питання про класифікацію правоохоронних інституцій. Найбільш важливе практичне значення має класифікація суб'єктів правоохоронної діяльності за наявністю/відсутністю повноважень щодо застосування державного примусу. За цим критерієм суб'єкти правоохоронної діяльності поділяються на суб'єктів правоохоронної діяльності, які наділені такими повноваженнями – правоохоронні органи (міліція, Служба безпеки України, прокуратура та інші) і суб'єктів правоохоронної діяльності, які таких повноважень не мають – правоохоронні організації (адвокатура, Асоціація юристів „Justo Titulo”, Міжнародна асоціація розслідувачів та експертів у кризових ситуаціях та інші).

„Правоохоронні органи”: це спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до чинного законодавства, а у випадках встановлених законом – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльності, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин. При віднесенні того чи іншого органу до правоохоронних слід встановити ряд обставин. Перш за все, діяльність цього органу за своїм характером має бути правоохоронною, причому саме правоохоронна діяльність для цього органу має бути способом існування та формою відображення його соціального призначення. По-друге, цей орган має бути наділений державно-владними повноваженнями та, відповідно, правом застосування державного примусу і ін. [44].

Кучук А.М. вважає, що структурні підрозділи правоохоронних органів, які правоохоронних функцій не виконують, не можуть визнаватися

правоохоронними й мають бути віднесені до служб забезпечення діяльності правоохоронних органів. Враховуючи вищезазначені положення та з огляду на ті повноваження, що встановлені законами України для працівників суду, поліції, Служби безпеки, Управління державної охорони та інших державних органів, які визнаються правоохоронними, автор акцентує увагу на необхідності уніфікації діяльності правоохоронних органів. А тому особливої актуальності набуває питання про розробку і прийняття Концепції правоохоронної діяльності та Закону України „Про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи”.

## **2.2. Завдання, принципи діяльності, основні функції та система управління органами поліції України.**

В будь-якій управлінській системі, в тому числі й тій, що стосується органів Національної поліції, існують три обов’язкових елементи: об’єкт, яким в даному випадку виступають поліцейські органи держави; суб’єкт, тобто уповноважений спеціальний учасник суспільних відносин, що має владні повноваження у відношенні об’єкта; а також зміст управлінських відносин – сукупність прав і обов’язків учасників, що виникають з приводу управлінської діяльності.

У загальному вигляді суб’єктом управління визнається управлінська організаційна структура (орган, підрозділ органу, трудовий колектив, службовець, громадська організація, тощо), що включена в певну систему, підсистему управління і наділена спеціальною компетенцією і необхідними ресурсами, яка здійснює цілеспрямовану діяльність щодо забезпечення виконання соціально-економічних завдань даної системи, підсистеми<sup>28</sup>.

В.А. Ліпкан у праці «Теорія управління в органах внутрішніх справ» суб’єктом управління визначає органічну структурно-функціональну складову соціальної системи управління, якою є індивід (конкретна особа) або ж група людей (колегіальний орган управління), наділені владними повноваженнями (у

широкому, соціологічному значенні) приймати управлінське рішення, здійснювати вольовий, інтелектуальний та моральний вплив на інших. До індивідуальних суб'єктів управління, на його думку, можна віднести керівника, менеджера, чиновника, підприємця; до колективних – державні та приватні структури, громадські організації [59].

Засновуючись на вищевикладеному, під суб'єктами управління органами поліції України слід розуміти систему органів та посадових осіб, які наділені відповідною компетенцією та державно-владними повноваженнями щодо прийняття та реалізації обов'язкових управлінських рішень відносно органів та підрозділів Національної поліції України з метою врегулювання суспільних відносин у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку в державі.

Отже, засновуючись на вузькому розумінні державного управління як діяльності, що здійснюється в сфері виконавчої влади, можемо навести наступну систему суб'єктів управління органами поліції:

1. Державний рівень: Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ, Центральний орган Національної поліції.
2. Регіональний рівень: апарат міжрегіональних та територіальних органів поліції.
3. Локальний рівень: апарат відділів та відділень Національної поліції України.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, в т.ч. МВС України, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників Національної поліції України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, він може скасовувати акти МВС України та Національної поліції України повністю чи в окремій частині. На виконання своїх

повноважень Кабінет Міністрів України призначає на посаду державного секретаря МВС України, керівника та заступників керівника Національної поліції України.

Крім цього, Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів поліції, розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи Національної поліції України з метою підвищення ефективності її діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління; визначає відповідно до закону умови оплати праці поліцейських [с. 31].

Свої владні повноваження Кабінет Міністрів України реалізує шляхом видання управлінських актів: постанов та розпоряджень. Серед них ми можемо відмітити постанови Кабінету Міністрів України «Про однострій поліцейських» від 30.09.2015 р. № 823, «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13.10.2015 р. № 834, «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877, «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2017 р. № 730, «Про деякі особливості грошового забезпечення та заробітної плати поліцейських та працівників Національної поліції» від 07.07.2015 р. № 260; розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання медичного забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських, які беруть участь в антитерористичній операції» від 24.05.2017 р. № 352-р, «Про призначення Князева С.М. Головою Національної поліції України» від 08.02.2017 р. № 74-р.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», через Міністра внутрішніх справ України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України діяльність наступних центральних органів виконавчої влади: Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби



України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Національної поліції України<sup>32</sup>. Отже, наступним суб'єктом управління органами поліції є Міністерство внутрішніх справ України.

МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг<sup>33</sup>.

Крім цього, МВС України:

- організовує систему психологічного забезпечення поліцейських і забезпечує її функціонування;

- забезпечує на базі навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС, підготовку та професійне навчання кадрів для МВС, Національної поліції та Національної гвардії;

- організовує та здійснює відбір, підготовку і навчання кандидатів для направлення до складу національного контингенту та національного персоналу з числа поліцейських Національної поліції, а також забезпечує їх участь у складі національного контингенту та національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- здійснює добір кадрів в апарат МВС, територіальні органи, заклади, установи і на підприємства, що належать до сфери управління МВС, організовує роботу з підготовки та професійного навчання поліцейських. Серед таких управлінських наказів МВС України, що стосуються діяльності Національної поліції, слід виділити «Про затвердження Інструкції з організації діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України» від 06.07.2017 р. № 570, «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28.07.2017 р. № 650, «Про затвердження Правил носіння однострою поліцейських» від 19.08.2017 р. № 718, «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від

06.11.2015 р. № 1377, «Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України» від 23.05.2017 р. № 440, «Про організацію діяльності приймальників–розподільників для дітей органів Національної поліції України» від 03.07.2017 р. № 560.

На регіональному та локальному рівнях до суб'єктів управління органами поліції ми можемо віднести керівництво та апарат відповідних підрозділів Національної поліції України. Керівники територіальних органів поліції призначаються на посади та звільняються з посад керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Керівник Головних управлінь Національної поліції наділений наступними управлінськими повноваженнями:

- очолює Головне управління та здійснює керівництво його діяльністю, представляє ГУ у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями;

- вносить на розгляд Голові Національної поліції пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також поліцейських послуг;

- подає на затвердження Голові Національної поліції плани роботи управління;

- забезпечує виконання Головним управлінням, відокремленими структурними підрозділами вимог наказів Національної поліції, МВС та доручень Голови Національної поліції і Міністра внутрішніх справ з питань, що належать до компетенції управління;

- підписує накази Головного управління;

- присвоює спеціальні звання поліції відповідно до закону;

- забезпечує в межах повноважень дотримання встановленого Міністром внутрішніх справ порядку обміну інформацією між МВС і Національною поліцією та своєчасність її подання;

- подає на затвердження Голові Національної поліції проект штатного розпису (штату) Головного управління та відокремлених структурних підрозділів ГУ.

Як відомо, до основних функцій управління відносяться наступні: планування, організації, контролю, координації та мотивації. Тому можемо зробити висновок, що розглядувані нами вище органи, установи та їх керівники виступають «прямими суб'єктами управління» органами поліції, в той же час ми можемо виділити й інші державні органи, діяльність яких впливає на організацію роботи Національної поліції та які виконують у відношенні неї окремі управлінські функції, зокрема, координації, контролю та ін. Виділення таких суб'єктів виходить із широкого трактування поняття «державного управління», частиною якого є управління в адміністративно-політичній сфері, в зміст якого входить сфера внутрішніх справ.

Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», її завданнями є надання поліцейських послуг у сферах:

- забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Зокрема, згідно із Додатком до Рекомендації № Rec(2001)10 «Про Європейський кодекс поліцейської етики», основними цілями поліції є:

- підтримка публічного спокою, забезпечення права й порядку в суспільстві;

- захист і дотримання основоположних прав та свобод особи, закріплених, зокрема, у Європейській конвенції про права людини і основоположні свободи;

- запобігання й подолання злочинності;

- виявлення злочинів;

- надання допомоги та послуг суспільству.

Розглядаючи завдання Національної поліції, слід відмітити закріплене нормами статті 2 її базового закону положення про те, що її діяльність визнається публічно-сервісною, що виражається у наданні органами поліції поліцейських послуг. В цьому аспекті доцільною є думка Д.М. Ластовича, який підкреслює, що запровадження терміну «поліцейські послуги» та введення його у правовий обіг потрібні для того, щоб:

- зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне кажучи, і повинно бути в сучасній демократичній державі;

- повернути довіру населення, перш за все, шляхом наближення правоохоронців до громадян через максимальне залучення поліцейських до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

- підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців та місцевого самоврядування;

- забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

- оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання.

Охорона прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави є пріоритетом діяльності Національної поліції. Це означає, що дотримання прав людини повинно превалювати у стосунках держави та людини, усі функції держави повинні бути спрямовані на «служіння» інтересам людини, на охорону та захист її прав, свобод та законних інтересів. Отже, діяльність поліції повинна забезпечувати на належному рівні законність та правопорядок в країні, гарантувати права, свободи людини, інтереси суспільства та держави.

Протидія злочинності – одна зі сфер соціального управління, що впливає на причини та умови конкретних злочинів та на саму злочинність, як соціальне явище, з метою запобігання її самодетермінації. Вона охоплює всі види впливу на злочинність з метою її скорочення, мінімізації кількості кримінально караних діянь, починаючи від розробки законодавства та його застосування і закінчуючи соціальним забезпеченням процесів формування особистості, її виховання, у тому числі правового, впливу на неї з метою недопущення поведінки, що відхиляється.

Основними напрямками діяльності поліції у сфері протидії злочинності є:

- 1) виявлення, усунення або нейтралізація причин злочинності, окремих її видів, а також умов, що їй сприяють;
- 2) виявлення та усунення ситуацій на певних територіях або в певному середовищі, які безпосередньо мотивують або провокують вчинення злочинів;
- 3) виявлення в структурі населення груп підвищеного кримінального ризику і зниження цього ризику;
- 4) виявлення осіб, поведінка яких вказує на реальну можливість вчинення злочинів, і чинення на них стримуючого і коригуючого впливу, а в разі необхідності – і на їх найближче оточення.

Надання послуг з допомоги – це різні за сферою, змістом та обсягом форми сервісної діяльності поліцейських, спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів осіб, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Основними ознаками поліцейських послуг з допомоги є наступні:

- допоміжний характер, обумовлений зв'язком із забезпеченням умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів конкретних осіб;
- надання лише шляхом реалізації владних повноважень поліцейським;
- законодавче регулювання права на отримання особою конкретної послуги та кореспондуючого повноваження поліцейського на надання такої послуги;
- можливість отримання конкретної послуги, як правило, в одному органі поліції;

– результатом надання є адміністративний акт – дія або рішення поліцейського, яким задоволено звернення конкретної особи.

Таким чином, більшість учених підтримує тезу, що під функціями органу державної влади слід розуміти основні напрямки його діяльності, в яких відображено його сутність і призначення в державі та суспільстві в цілому.

Так, систему поліції складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. (Закон «Про Національну поліцію»).

За функціональним принципом у складі поліції діють кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення. У системі поліції також можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення (рис.2.2).

Структура центрального органу управління поліцією складається з наступних підрозділів функціонального спрямування: Департамент карного розшуку (у складі кримінальної поліції), Департамент протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції), Департамент оперативної служби (у складі кримінальної поліції), Департамент превентивної діяльності, Департамент «Корпусу оперативно-раптової дії» (у складі поліції особливого призначення), Департамент міжнародного поліцейського співробітництва, Головне слідче управління, Департамент кадрового забезпечення, Департамент комунікації, Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, Департамент документального забезпечення, Управління режиму та технічного захисту інформації, Управління забезпечення прав людини.

Територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць)

територіальні органи у межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання.

Територіальні органи поліції утворює, ліквідує та реорганізовує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції. Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Штатний розпис (штат) та кошторис територіальних органів поліції затверджує керівник поліції.



## СТРУКТУРА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ (департаменти і їхні службові обов'язки)



### ПАТРУЛЬНА ПОЛІЦІЯ

підтримання публічного порядку і контроль безпеки на вулицях міст та дорогах



### ПОЛІЦІЯ ОХОРОНИ

охорона об'єктів усіх форм власності та забезпечення особистої безпеки громадян



### КРИМІНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ

протидія злочинності, захист прав та свобод, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань (карний розшук, кіберполіція, департамент боротьби з наркозлочинністю, департамент захисту економіки тощо)



### ПОЛІЦІЯ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ (КОРД)

підрозділ для вирішення надзвичайних ситуацій, які є настільки небезпечними, складними чи незвичайними, що можуть перевищити можливості сил оперативного реагування чи оперативно-розшукових підрозділів



### ОРГАНИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

збирання, оцінка, перевірка та використання доказів з метою запобігання кримінальним правопорушенням та розслідування кримінальних проваджень, установлення об'єктивної істини, забезпечення правильного застосування закону



### СПЕЦІАЛЬНА ПОЛІЦІЯ

забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи

**Рис. 2.2. Структура Національної поліції України.**

Територіальні органи Національної поліції були утворені відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2015 р. № 73025 згідно із адміністративно-територіальним поділом України.



Крім того, на теперішній час до міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України належать:

1. Департамент патрульної поліції.
2. Департамент внутрішньої безпеки (у складі кримінальної поліції).
3. Департамент кіберполіції (у складі кримінальної поліції).
4. Департамент захисту економіки (у складі кримінальної поліції).
5. Департамент поліції охорони.

Департамент патрульної поліції та структурні підрозділи патрульної поліції становлять єдину систему. Структурні підрозділи патрульної поліції підзвітні та підконтрольні Департаменту патрульної поліції. Структурні підрозділи патрульної поліції очолюють керівники, які підпорядковуються керівнику Департаменту патрульної поліції та його заступникам. Департамент патрульної поліції очолює керівник Департаменту патрульної поліції, який підпорядковується керівникові Національної поліції та заступнику, який відповідно до розподілу функціональних обов'язків здійснює координацію роботи патрульної поліції і контроль за її діяльністю.

До складу Департаменту кіберполіції входять структурні підрозділи, які діють за міжрегіональним принципом та безпосередньо підпорядковані начальникові Департаменту (Донецьке, Карпатське, Київське, Подільське, Поліське, Придніпровське, Причорноморське та Слобожанське управління кіберполіції, а також управління інформаційних технологій та програмування в західному, південному та східному регіонах).

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13 жовтня 2015 р. № 834 були утворені Департамент поліції охорони як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції, територіальні органи поліції охорони (відповідно до адміністративно-територіального поділу) та відділ поліції охорони об'єктів стратегічного значення (детальну структуру міжрегіональних територіальних органів поліції див. у додатку Б).

У листопаді 2015 року були затверджені положення про територіальні підрозділи Національної поліції України в областях. Розглянемо їх положення відповідно до предмету цього підрозділу на підставі аналізу положень про ГУНП в Житомирській, Львівській, Миколаївській областях.

Головне управління Національної поліції в області є територіальним органом Національної поліції та згідно із законодавством України реалізовує повноваження Національної поліції на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Головне управління Національної поліції в області здійснює свої повноваження через апарат ГУ та утворені в установленому порядку відокремлені структурні підрозділи в районах, містах, районах у містах. Головне управління очолює керівник, якого призначає на посаду та звільняє з посади Голова Національної поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Керівник Головного управління Національної поліції в області має першого заступника та заступників, яких він призначає на посаду та звільняє з посади. Структура Головного управління затверджується Головою Національної поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ<sup>26</sup>.

На сьогодні встановлена наступна примірна структура головних управлінь Національної поліції в областях:

- 1) апарат:
  - керівництво;
  - слідче управління;
  - управління (відділ) карного розшуку (у складі кримінальної поліції);
  - відділ кримінальної розвідки (у складі кримінальної поліції);
  - управління (відділ) боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми (у складі кримінальної поліції);
  - управління (відділ) протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції);
  - управління (відділ) оперативної служби (у складі кримінальної поліції);

- управління оперативно-технічних заходів (у складі кримінальної поліції);
- управління (відділ) превентивної діяльності (у складі патрульної поліції);
- управління «Корпусу оперативно-раптової дії» (у складі поліції особливого призначення);
- відділ (сектор) міжнародного поліцейського співробітництва;

Так, управління в органах Національної поліції – різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів Національної поліції як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. [68, с.20).

Національна поліція бере участь у розробці проектів законодавчих актів, міжнародних договорів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції поліції, бере участь в опрацюванні зазначених актів законодавства; здійснює обмін інформацією з Генеральним секретаріатом Інтерполу, Європолем, а також з компетентними органами іноземних держав з питань боротьби зі злочинністю; отримує від компетентних органів іноземних держав запити про проведення перевірок, оперативно-розшукових та інших заходів на території України і організовує їх виконання; організовує та координує за запитом компетентних органів іноземних держав розшук на території України осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, а також осіб, що пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом.

### **2.3. Характеристика систем управління в окремих державних правоохоронних органах України**

Прокуратуру України теж можна віднести до правоохоронних органів, хоча і не всі науковці згодні з такою позицією.

Так, в Законі України «Про прокуратуру» у редакції від 28.08.2018 р., написано, що «Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави». А серед функцій на органи прокуратури покладено функцію «нагляду за додержанням законів органами ...».

На прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Систему прокуратури України становлять:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Отже, система управління в прокуратурі України організована наступним чином.

До військових прокуратур належать Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури

гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих), перелік яких визначається в Законі України «Про прокуратуру».

У разі, якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури.

Утворення, реорганізація та ліквідація військових прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатів здійснюються Генеральним прокурором. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України.

Генеральна прокуратура України є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури.

Єдність системи прокуратури України забезпечується:

- 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури;
- 2) єдиним статусом прокурорів;
- 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів;
- 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України;
- 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

Генеральна прокуратура України організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури.

Генеральну прокуратуру України очолює Генеральний прокурор, який має першого заступника та чотирьох заступників, а також заступника Генерального прокурора - Головного військового прокурора.

У структурі Генеральної прокуратури України утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління). Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України затверджуються Генеральним прокурором.

У Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та визначених ним і Генеральним прокурором осіб.

Склад комісії та порядок проведення нею відкритого конкурсу визначаються керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Призначення на адміністративну посаду в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі здійснюється за результатами відкритого конкурсу. Призначення здійснюється Генеральним прокурором та керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури..

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління Національного

антикорупційного бюро України. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору.

Прокурорами вищого рівня для керівників управлінь, відділів та їх заступників, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник та заступник, для заступника та першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури - керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень. Письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

Прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури.

Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма

прокурорами. Керівник регіональної прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної регіональної прокуратури та керівниками місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури.

Керівник місцевої прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної місцевої прокуратури.

Перші заступники та заступники керівників органів прокуратури відповідно до розподілу обов'язків мають право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання підлеглими прокурорами відповідного органу прокуратури.

Розглядувані нами вище органи, установи та їх керівники виступають «прямими суб'єктами управління», в той же час ми можемо виділити й інші державні органи, діяльність яких впливає на організацію роботи правоохоронних органів та які виконують у відношенні неї окремі управлінські функції, зокрема, координації, контролю та ін. Виділення таких суб'єктів виходить із широкого трактування поняття «державного управління», частиною якого є управління в адміністративно-політичній сфері, в зміст якого входить сфера внутрішніх справ.

По-перше, серед таких суб'єктів слід виділити Верховну Раду України, в складі якої діє Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності і до предметів видання якого належать: законодавство про адміністративні правопорушення; організація та діяльність органів прокуратури, органів внутрішніх справ, слідчого управління фінансових розслідувань головного управління Державної фіскальної служби України, інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; органи



досудового розслідування; боротьба з організованою злочинністю; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадського порядку та громадської безпеки; соціальний захист працівників правоохоронних органів та членів їх сімей [с. 36].

Контрольна функція комітету полягає в:

- аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності правоохоронних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

- здійсненні аналізу практики застосування МВС України, Національною поліцією України та правоохоронними органами, їх посадовими особами Конституції та законів України, аналізу відповідності закону прийнятих підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття (за наслідками такого аналізу комітет вносить рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконного нормативно-правового акта);

- контролі за виконанням Державного бюджету України в частині діяльності МВС України, Національної поліції та інших правоохоронних органів;

- організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань з питань законності, правопорядку, дотримання прав і свобод громадян правоохоронними органами [с.37].

Крім комітетів, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради, є:

- захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

- додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами Національної поліції України;

- запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина з боку органів поліції або сприяння їх поновленню;

- запобігання будь-яким формам дискримінації з боку органів поліції щодо реалізації людиною своїх прав і свобод<sup>38</sup>.

Президент України, відповідно до Основного Закону України, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Щодо сфер діяльності Національної поліції Президент видає укази, спрямовані на інституціональне формування Національної поліції, інших правоохоронних органів а також вводить в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України в частині здійснення правоохоронної діяльності органами Національної поліції. Серед них відмітимо:

– Указ Президента України «Про перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях» від 09.12.2015 р.;

– Указ Президента України «Про символіку Національної поліції України» від 09.12.2015 р.;

– Указ Президента України «Про День Національної поліції України» від 09.12.2015 р.;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації»» від 13.02.2017 р.; безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року «Про невідкладні заходи щодо фінансування потреб національної безпеки і оборони України у 2017 році»» від 11.07.2017 р.;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»» від 26.05.2015 р. № 287.

Місцеві державні адміністрації, як місцеві органи самоврядування щодо управління органами поліції, здійснюють координаційну функцію управління через профільні департаменти оборонної, мобілізаційної роботи та взаємодії з правоохоронними органами. З метою її виконання зазначений департамент обласної державної адміністрації має наступні повноваження:

- організація взаємодії з правоохоронними органами, до компетенції яких належить реалізація державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, боротьби зі злочинністю, забезпечення публічної безпеки та порядку;
- здійснення комплексної оцінки криміногенної ситуації в області, аналіз та прогноз тенденцій її ускладнення, забезпечення на цій основі координації спільних заходів щодо профілактики правопорушень та усунення причин і умов, що призвели до їх вчинення, і взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів;
- інформування голови обласної державної адміністрації про заходи, що здійснюють правоохоронні органи, щодо забезпечення законності, правопорядку, захисту прав і свобод громадян на підставі комплексної оцінки криміногенної ситуації в області та внесення пропозицій щодо їх удосконалення;
- проведення за участю правоохоронних органів спільних нарад, семінарів, конференцій за участю громадськості з актуальних питань у сфері запобігання і протидії злочинності, корупції та правопорушень, незаконній міграції з метою пошуку шляхів їх вирішення та підвищення ефективності взаємодії [с. 39].

Слід також згадати про самоврядний контроль за діяльністю органів поліції з боку органів місцевого самоврядування, здійснення якого в деякій мірі впливає на діяльність Національної поліції України та інших правоохоронних органів.

За повідомленням Генеральної прокуратури України прокуратури, протягом 2017р. обліковано 523,9<sup>1</sup> тис. кримінальних правопорушень. Із загального числа зафіксованих правоохоронними органами кримінальних проявів 41% – тяжкі та особливо тяжкі.

Протягом 2017р. обліковано очевидних умисних вбивств і замахів на вбивство – 1633, умисних тяжких тілесних ушкоджень – 2228, зґвалтувань і замахів на зґвалтування – 259.

Кількість випадків крадіжок становила 261,3 тис., шахрайств – 37,1 тис., грабежів – 18,1 тис., розбоїв – 3 тис., хабарництва – 2,7 тис.

Інформацію про кількість облікованих кримінальних правопорушень за окремими видами наведено в таблиці 2.1.

**Таблиця 2.1.**

**Стан злочинності в Україні у 2016-2017 рр.**

№п/п	Злочини	2017р.	2016р.
1	Тяжкі та особливо тяжкі	214660	232542
2	Очевидне умисне вбивство (та замах)	1633	1824
3	Умисне тяжке тілесне ушкодження	2228	2396
4	Зґвалтування (та замах)	259	349
5	Крадіжка	261282	312172
6	Грабіж	18130	27199
7	Розбій	3006	3904
8	Хабарництво	2681	2031
9	Шахрайство	37075	46082
10	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	10756	9787
11	Незаконний обіг зброї	8153	6461
12	Незаконне заволодіння транспортним засобом	9018	12205

<sup>1</sup> Злочини, виявлені органами Національної поліції, органами прокуратури, органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органами безпеки, органами Національного антикорупційного бюро та органами Державного бюро розслідувань.

	<b>Усього злочинів</b>	<b>523911</b>	<b>592604</b>
--	------------------------	---------------	---------------

У загальній кількості злочинів 64,1% становили злочини проти власності, 7,3% – злочини проти життя та здоров'я особи, 5,5% – злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення, 4,6% – злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів, 4,2% – злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту, 3,7% – злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, 2,2% – злочини проти громадської безпеки, 1,6% – злочини проти правосуддя, 1,5% – злочини проти громадського порядку та моральності, 1,2% – злочини у сфері господарської діяльності, 1,1% – злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина.

Правоохоронними органами за цей період виявлено 949 осіб, які скоїли злочин у складі 210 організованих груп і злочинних організацій, закінчено 210 кримінальних проваджень про кримінальні правопорушення, вчинені організованими групами і злочинними організаціями.

Кількість потерпілих від злочинів у 2017р. становила 374,2 тис. осіб, із числа яких 133,6 тис. – жінки, 21,7 тис. – особи похилого віку та з інвалідністю 1 і 2 груп, 4,1 тис. – неповнолітні та 2,2 тис. – діти до 14 років. Найбільша кількість потерпілих (67,4%) – від крадіжок та грабежів, серед яких 37% – жінки. У дорожньо-транспортних пригодах, пов'язаних зі злочинами, на території країни постраждало 12,1 тис. осіб.

Усього внаслідок злочинних діянь загинуло 6,5 тис. осіб, із числа яких 21,6% було умисно вбито; 36,8% загинуло внаслідок дорожньо-транспортних пригод, пов'язаних зі злочинами; 9,5% – у результаті нанесення умисних тяжких тілесних ушкоджень.

Кількість виявлених осіб, які вчинили злочини, становила 117,9 тис., з них жінки – 13,9 тис., неповнолітні – 4,5 тис. У загальній кількості виявлених

осіб, які вчинили злочини, 31,7% раніше вже ставали на злочинний шлях, із яких дві третини мали незняту або непогашену судимість, 9,9% знаходились у стані алкогольного сп'яніння, 9,7% вчинили злочин у групі. Питома вага працездатних осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів, які на момент учинення злочину не працювали і не навчалися, становила 67,7%, безробітних – 9,9%.

Державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, є Національне антикорупційне бюро України.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України.

Національне бюро складається з центрального і територіальних управлінь.

Для забезпечення виконання завдань Національного бюро його Директор утворює своїм рішенням не більше семи територіальних управлінь Національного бюро, юрисдикція яких охоплює визначені в рішенні області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь.

Директор Національного бюро, у випадку обґрунтованої необхідності, може утворювати своїм рішенням додаткові територіальні управління Національного бюро у межах області чи Автономної Республіки Крим.

Структура, штатна чисельність управлінь Національного бюро та положення про них затверджуються Директором Національного бюро.

До структури управлінь Національного бюро можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної

конфіскації, підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Директор Національного бюро може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з Національним бюро, та виносять рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Рекомендації таких комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування.

Порядок діяльності комісій визначається Директором Національного бюро.

Керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом.

Директор Національного бюро:

- 1) несе відповідальність за діяльність Національного бюро, зокрема законність здійснюваних Національним бюро оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод осіб;
- 2) організовує роботу Національного бюро, визначає обов'язки першого заступника, заступників Директора Національного бюро;
- 3) координує і контролює діяльність його центрального та територіальних управлінь;
- 4) затверджує структуру та штатну чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро;
- 5) видає у межах повноважень накази і розпорядження, дає доручення, які є обов'язковими для виконання працівниками Національного бюро;

6) призначає на посади та звільняє з посад працівників Національного бюро;

7) затверджує перспективні, поточні та оперативні плани роботи Національного бюро;

8) встановлює порядок реєстрації, оброблення, зберігання та знищення відповідно до законодавства отриманої Національним бюро інформації; вживає заходи із запобігання несанкціонованому доступу до інформації з обмеженим доступом, а також забезпечує додержання законодавства про доступ до публічної інформації, розпорядником якої є Національне бюро;

9) визначає порядок заохочення осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;

10) вирішує питання про заохочення та накладення згідно з рішенням Дисциплінарної комісії Національного бюро дисциплінарних стягнень на працівників Національного бюро;

11) у встановленому законодавством порядку присвоює ранги державних службовців працівникам Національного бюро та спеціальні звання особам начальницького складу, вносить Президенту України подання про присвоєння рангів державних службовців та спеціальних звань вищого начальницького складу Національного бюро;

12) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань, що належать до компетенції Національного бюро;

13) представляє Національне бюро у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, а також органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями тощо;

14) має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях Кабінету Міністрів України;



15) забезпечує відкритість та прозорість діяльності Національного бюро відповідно до цього Закону; звітує про діяльність Національного бюро в порядку, визначеному цим Законом;

16) надає дозвіл на використання коштів фонду спеціальних оперативно-розшукових та слідчих дій Національного бюро;

17) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів.

2. Директору Національного бюро доступ до державної таємниці усіх ступенів секретності надається за посадою після взяття ним письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці.

2. Директор територіального управління Національного бюро:

1) організовує роботу відповідного територіального управління щодо виконання повноважень Національного бюро, наказів і розпоряджень Директора Національного бюро;

Взаємодія Національного бюро з іншими державними органами

1. Національне бюро взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі - спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), та іншими державними органами.

Національне бюро може укладати з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією.

З метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до його підслідності, Національного бюро співпрацює з Національним банком України, Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, органом державного фінансового контролю в

Україні, Національним агентством з питань запобігання корупції, а також іншими державними органами.

Окремою сукупністю органів виділяють систему судоустрою. Судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд.

Систему судоустрою складають:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди;
- 3) Верховний Суд.

Для розгляду окремих категорій справ відповідно до цього Закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди.

Суд утворюється і ліквідується законом. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою. Утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів. Кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Вищою радою правосуддя з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів.

Адміністративними посадами в суді є посади голови суду та заступника (заступників) голови суду. Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обираються на посади зборами суддів відповідного суду з числа суддів цього суду. Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники

обираються на посади зборами суддів шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів відповідного суду строком на три роки, але не більш як на строк повноважень судді, у порядку, визначеному законом. Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менш як однієї третини від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів цього суду.

Голову Верховного Суду та його заступника обирає на посаду та звільняє з посади Пленум Верховного Суду у порядку, встановленому цим Законом.

Місцевими загальними судами є окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах). Місцевими господарськими судами є окружні господарські суди. Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом. Місцевий суд складається з суддів місцевого суду, з числа яких призначається голова суду та, у визначених законом випадках, заступник або заступники голови суду.

Місцевий суд є судом першої інстанції і здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом. Місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом.

Голова місцевого суду:

1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

2) визначає адміністративні повноваження заступника голови місцевого суду;

3) контролює ефективність діяльності апарату суду, погоджує призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату

суду, а також вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів у суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів місцевого суду;

7) організовує ведення в суді судової статистики та інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підвищення кваліфікації суддів місцевого суду;

9) вносить на розгляд зборів суду пропозиції щодо кількості та персонального складу слідчих суддів;

10) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова місцевого суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

Апеляційні суди діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суди першої інстанції, з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

Голова апеляційного суду:

1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

2) визначає адміністративні повноваження заступників голови апеляційного суду;

3) контролює ефективність діяльності апарату суду, погоджує призначення на посади керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду, вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів в апеляційному суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду;

7) організовує ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів апеляційного суду та підвищення їхнього професійного рівня;

9) здійснює повноваження слідчого судді та призначає з числа суддів апеляційного суду суддів (суддю) для здійснення таких повноважень у випадках, визначених процесуальним законом;

10) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова апеляційного суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

Вищими спеціалізованими судами є:

- 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності;
- 2) Вищий антикорупційний суд.

Вищі спеціалізовані суди розглядають справи, які віднесені до їх юрисдикції процесуальним законом.

## Висновки до розділу 2.

Правоохоронні органи — це органи, наділені державою повноваженнями щодо охорони суспільних відносин, урегульованих правом. Правоохоронні органи можуть бути державними і недержавними. До державних правоохоронних органів лише ті інституції, які виконують одну або кілька правоохоронних функцій, що є визначальними в їхній діяльності.

До державних правоохоронних органів належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, державні фіскальні органи, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. До недержавних правоохоронних органів належать адвокатура, недержавні охоронні та експертно-розшукові служби, детективні агентства, та інші установи.

Суди посідають особливе місце серед правоохоронних органів, оскільки судова діяльність є самостійною гілкою державної влади, всі ж інші державні правоохоронні органи належать до виконавчої влади або займають самостійне місце в державному механізмі.

Організація та діяльність правоохоронних органів регулюються Конституцією України, відповідними законами України та іншими нормативними актами.

В будь-якій управлінській системі, в тому числі й тій, що стосується правоохоронних органів, існують три обов'язкових елементи: об'єкт, яким в даному випадку виступають правоохоронні органи держави; суб'єкт, тобто уповноважений спеціальний учасник суспільних відносин, що має владні повноваження у відношенні об'єкта; а також зміст управлінських відносин — сукупність прав і обов'язків учасників, що виникають з приводу управлінської діяльності.

Засновуючись на вищевикладеному, під суб'єктами управління правоохоронними органами України слід розуміти систему органів та посадових осіб, які наділені відповідною компетенцією та державно-владними повноваженнями щодо прийняття та реалізації обов'язкових управлінських рішень відносно органів та підрозділів правоохоронних органів України з метою врегулювання суспільних відносин у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку в державі.

Отже, управління в правоохоронних органах – різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб правоохоронних органів як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у різних сферах.

До системи управління правоохоронними органами належать вищестоячі органи, установи та їх керівники, які виступають «прямими суб'єктами управління», а також інші державні органи, діяльність яких впливає на організацію роботи правоохоронних органів та які виконують у відношенні неї окремі управлінські функції, зокрема, координації, контролю та ін. Виділення таких суб'єктів виходить із широкого трактування поняття «державного управління», частиною якого є управління в адміністративно-політичній сфері, в зміст якого входить сфера внутрішніх справ.

По-перше, серед таких суб'єктів слід виділити Верховну Раду України, в складі якої діє Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності і до предметів видання якого належать: законодавство про адміністративні правопорушення; організація та діяльність органів прокуратури, органів внутрішніх справ, слідчого управління фінансових розслідувань головного управління Державної фіскальної служби України, інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; органи досудового розслідування; боротьба з організованою злочинністю; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадського порядку та

громадської безпеки; соціальний захист працівників правоохоронних органів та членів їх сімей.



## **РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ**

### **3.1. Проблеми удосконалення державного управління правоохоронними органами України**

В будь-якій управлінській системі, в тому числі й тій, що стосується органів Національної поліції, існують три обов'язкових елементи: об'єкт, яким в даному випадку виступають поліцейські органи держави; суб'єкт, тобто уповноважений спеціальний учасник суспільних відносин, що має владні повноваження у відношенні об'єкта; а також зміст управлінських відносин – сукупність прав і обов'язків учасників, що виникають з приводу управлінської діяльності.

У загальному вигляді суб'єктом управління визнається управлінська організаційна структура (орган, підрозділ органу, трудовий колектив, службовець, громадська організація, тощо), що включена в певну систему, підсистему управління і наділена спеціальною компетенцією і необхідними ресурсами, яка здійснює цілеспрямовану діяльність щодо забезпечення виконання соціально-економічних завдань даної системи, підсистеми.

В.А. Ліпкан у праці «Теорія управління в органах внутрішніх справ» суб'єктом управління визначає органічну структурно-функціональну складову соціальної системи управління, якою є індивід (конкретна особа) або ж група людей (колегіальний орган управління), наділені владними повноваженнями (у широкому, соціологічному значенні) приймати управлінське рішення, здійснювати вольовий, інтелектуальний та моральний вплив на інших. До індивідуальних суб'єктів управління, на його думку, можна віднести керівника, менеджера, чиновника, підприємця; до колективних – державні та приватні структури, громадські організації. Отже, враховуючи природу і специфіку суб'єктів управління, в науковій літературі розмежовують державне управління (суб'єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб'єкт

управлінського впливу – суспільство та його структури), менеджмент (суб'єкт управлінського діяння – підприємець, власник) [с.93].

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 в країні. Він становить структурно оформлену систему засобів державного впливу на суспільні процеси [67, с. 54-55].

Тобто це система органів державної влади (апарат держави) та інших основних інститутів держави, уповноважених здійснювати її завдання і реалізувати її *функції*. При цьому *механізм держави* слід визначати як певну статичну структуру, що складається з певних елементів держави, а *механізм функціонування держави* – динамічне явище, сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечують дію складових елементів держави в їх взаємозв'язку. До структури останнього належать: 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 у правовій сфері [67, с. 107-108].

На жаль, набагато менше уваги представники науки теорії держави і права, інших наук приділяють вивченню 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 його ефективності, однак не

подається його чітке визначення. Так, суть «правоохоронної політики держави», або «державного управління у системі правоохоронних органів», полягає у цілеспрямованій діяльності владних структур та органів державного управління різних рівнів, спрямованій 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, 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 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 [302].

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 до людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи [217].

Нормативно-правову основу функціонування правоохоронної системи утворює публічне право та приватне право, які разом визначають цілі, засоби і методи діяльності правоохоронних органів, і на цій основі суб'єкти правоохорони вступають у правоохоронні відносини, здійснюють

правоохоронну діяльність, спрямовану на досягнення мети правоохоронної системи.

Специфіка правоохоронних відносин полягає в тому, що вони спрямовані на охорону практично усіх видів суспільних відносин, на відновлення або захист порушеного права. Оскільки найвищою цінністю сучасної цивілізації є людина, її права та свободи, актуальним є питання діяльності правоохоронних органів у напрямі соціалізації. Професійна правоохоронна діяльність на шляху розбудови правової демократичної соціальної держави має першочергове значення, оскільки спрямована на локалізацію соціально небажаних суспільних відносин, соціальних протиріч, повинна протидіяти виникненню небажаних у суспільстві відносин, зменшувати кількість різного виду конфліктних проявів.

Питання про зміст соціальної сутності правоохоронних органів у тій чи іншій постановці досліджується практично в більшості сучасних наукових праць. Це пояснюється тим, що цілі, завдання, функції, структура правоохоронних органів соціально обумовлені, чітко і детально регламентуються в нормативно-правових актах. Щоразу, при розгляді певних аспектів функціонування правоохоронних органів, законодавець чи дослідник, прямо або опосередковано відштовхується від поняття «соціальна сутність», власне, бере його за основу при формуванні своїх висновків. Процес соціалізації різних сфер життєдіяльності суспільства закономірно супроводжується еволюцією (реформуванням) соціально-правової орієнтації правоохоронних органів і механізму реалізації їх компетенцій.

Сутність перетворень у даній сфері визначається парадигмою: «поліція і народ – партнери». Відповідні аргументи на користь цього містяться у законодавчих актах і наукових дослідженнях, які присвячені соціальним напрямам діяльності основних правоохоронних органів (прокуратури, Служби безпеки України, 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 із соціальним обслуговуванням населення, наданням повних послуг [217, с. 10].

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:

- 1) права, свободи і законні інтереси людини;
- 2) конституційний, державний і суспільний лад;
- 3) правопорядок, а предметом впливу – правопорушення та інші явища, що їх обумовлюють, зловживання правом тощо [148, с. 14].

У процесі правоохоронної діяльності застосовуються загалом правові засоби. При цьому, засоби правоохоронної діяльності – це насамперед норми права, юридична техніка, а також різного роду предмети матеріального світу, що допомагають правоохоронним органам та організаціям виконувати свої завдання і реалізовувати функції.

Щодо інституційного компоненту механізму правоохоронної діяльності, зазначимо, що протягом значного часу держава мала «монопольне право на здійснення правоохорони». Однак, з'ясувалось, що правоохоронні органи не можуть повною мірою виконувати функцію охорони прав і свобод людини [148]. Тому, реагуючи на цю нагальну потребу, почали утворюватись громадські організації, що здійснюють правоохоронну діяльність, або ж контролюють її здійснення, таким чином впливаючи на неї.

На переконання В.М. Дубінчак, науково обґрунтовану сукупність дій держави, громадських організацій та суб'єктів правоохорони, що мають логічну послідовність, націлені на досягнення певного результату та дають змогу

моделювання змісту й послідовності цих дій з метою вдосконалення всього процесу, можна трактувати як управління правоохоронною системою.

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 тісні закономірні, 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. Однак, йдеться не лише про норми матеріального і процесуального права, що мають за мету забезпечення законності в аналізованій сфері взаємовідносин громадянина і правоохоронних органів, а й про 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, випливає, що це також й спеціально закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечується законність в правових відносинах громадянина і правоохоронних органів [с.].

Управління в правоохоронних органах пропонуємо визначити як своєрідний процес встановлення норм права державними уповноваженими органами, здійснення повноважень, встановлених нормами права, у передбаченому законом порядку уповноваженими органами, з метою упорядкування суспільних відносин в 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 необхідних 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 людини і громадянина.

Механізм управління правоохоронною діяльністю становить своєрідний комплекс взаємодіючих засобів і заходів, визначених у нормативно-правових актах, і спрямованих на забезпечення правоохоронної діяльності, належне функціонування системи правоохоронних органів.

Сучасні реалії управління правоохоронною діяльністю визначають необхідність розробки єдиного стабільного механізму управління правоохоронною діяльністю, що уможливить створення ефективної моделі практики правоохорони, засобів її забезпечення і гарантування. Зазначене пов'язується із необхідністю вироблення єдиних процесуальних основ правоохоронної діяльності та вдосконаленням інституту юридичної відповідальності як необхідної умови результативності правоохоронної діяльності.

**На думку Біласа** , під загально визнаними стандартами правоохоронної діяльності ЄС слід визнати 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 загально визнаних демократичних цінностей, з метою зміцнення національного і загальноєвропейського правопорядку, захисту прав і свобод людини та громадянина [].

Звісно, деякі з них уже діють, інші ще тільки розробляються у різних проектах і можуть бути прийняті у перспективі. Так, уже прийнято ряд важливих міжнародно-правових актів, 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 [3; 17].

На відміну від інших елементів сектору юстиції – суду й органів обвинувачення, міжнародне співтовариство не розробило щодо поліції такої значної кількості загальноновизнаних орієнтирів (стандартів). Побудова й діяльність поліції, правовий статус поліцейських засновуються переважно на історичних та національних традиціях кожної країни, тому й регламентуються у різний спосіб національними законодавствами.

Отже, головною ознакою ( рисою) суб'єкта управління є наявність у нього владних повноважень щодо прийняття управлінських рішень, обов'язкових до виконання. Відповідно, об'єкт управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта управління і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

Засновуючись на вищевикладеному, під суб'єктами управління органами поліції України слід розуміти систему органів та посадових осіб, які наділені відповідною компетенцією та державно-владними повноваженнями щодо прийняття та реалізації обов'язкових управлінських рішень відносно органів та підрозділів Національної поліції України з метою врегулювання суспільних відносин у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку в державі.

Виділяють наступні структури управління в правоохоронних органах:

1. Лінійна структура. Вона передбачає, що кожний працівник підпорядкований і підзвітний тільки одному керівникові і пов'язаний з вищими працівниками системою тільки через нього. Керівник повністю відповідає за діяльність ввіреного йому підрозділу. В лінійній структурі чітко простежується



відповідальність керівника за діяльність ввіреного йому підрозділу, вона гарантує швидкість реакції на прямий наказ.

В органах Національної поліції лінійні структури простежуються в діяльності відділень поліції, в інших невеликих підрозділах, в т.ч. стройового типу. До переваг такої структури управління фахівці відносять єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; оперативність у прийнятті рішень; особисту відповідальність керівника за кінцеві результати діяльності свого підрозділу. Серед недоліків найчастіше визначаються підвищені вимоги до керівника, який повинен мати різнопланові знання, вміння та досвід з усіх сфер діяльності, що здійснюються підлеглими йому працівниками.

2. Функціональна структура. У ній поділ управлінської праці відбувається за функціями управління. Наприклад, в рамках діяльності органу Національної поліції можна виділити наступні напрямки роботи: організація кадрової роботи, бухгалтерія і фінанси, забезпечення публічного порядку та безпеки, інформаційне забезпечення та ін. Основна перевага функціональної структури управління – висока компетентність фахівців, що відповідають за здійснення конкретних функцій. До недоліків функціональних структур управління можна віднести: труднощі підтримки постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами; тривалу процедуру прийняття рішень; порушення принципів єдиноначальності і єдності розпорядництва.

3. Комбінована структура. Вона поєднує в собі системи зв'язків, що характерні для функціональної та лінійної структур.

За комбінованим типом побудовано більшість органів та підрозділів Національної поліції. Поряд із лінійними структурами за окремий напрям діяльності органу. Документи цих органів можуть бути обов'язковими до виконання іншими підрозділами органу Національної поліції, але вони надходять до них не безпосередньо, а через відповідного лінійного керівника.

До переваг лінійно-функціональної організаційної структури управління належать: 1) швидка реалізація управлінських рішень; 2) висока спеціалізація,

що призводить до підвищення ефективності роботи функціональних служб [с.92].

Рада Європи також розробила певні стандарти у сфері правоохоронної та 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;

– 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 [291; 208].

На основі цих постулатів статус поліцейських передбачає виокремлення таких основних аспектів (табл.3.1):

Табл.3.1.

### Статус працівників поліції

№п/п	Постулати
1	Поліцейські є публічними службовцями, а не військовослужбовцями; звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінні від військових звань; рівень винагороди поліцейських визначається у законодавчий спосіб;
2	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 права групи офіцерів поліції або права конкретного офіцера від можливих порушень;
3	Дисциплінарна процедура повинна регулюватися законом і бути прозорою та забезпечувати поліцейським ефективну реалізацію права на

	захист;
4	Здійснення поліцейських повноважень, у т. ч. застосування сили, засобів примусу та зброї поліцейськими повинно регулюватися законом і відповідати принципу пропорційності.

Реалізація в Україні зазначених європейських стандартів має ще перетворити військові, централізовані, політично залежні формування за назвою поліцейські формування в поліцейську публічну службу, орієнтовану на інтереси громад, що діятиме в умовах координації й управлінням з боку цивільного МВС. Реформа поліції в Україні триває.

### **3.2. Перспективи запровадження європейських стандартів державного управління правоохоронними органами України**

Слід зазначити, що організаційні форми діяльності поліції країн ЄС і принципи державного управління ними зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними та іншими особливостями кожної конкретної країни. На думку дослідників, сучасна модель управління діяльністю поліції у повній мірі корелюється з різними формами державного устрою [19].

Сьогодні в країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки – це централізована, або (континентальна) модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; децентралізована модель, для якої характерна особливість – відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в

управлінні поліцією; комбінована (напівцентралізована) модель, особливістю якої є:

наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізних поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції [12, с. 148].

Централізовану модель системи забезпечення внутрішньої безпеки використовують цілий ряд країн континентальної Європи. Саме тому її називають континентальною. Ця модель системи забезпечення внутрішньої безпеки функціонує у двох видах. До першого з них належать держави, які забезпечують свою внутрішню безпеку тільки силами цивільної поліції: Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія. Для них характерним є невисокий рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому вони не потребують спеціальних поліційних формувань збройних сил.

До країн другого (основного) виду централізованої моделі належать держави з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань – жандармерії: Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксембург. Для цих країн властива не тільки жорстка централізація діяльності правоохоронних органів, але й традиційне використання національної поліції та жандармерії [3]. Час, що минув після закінчення Другої світової війни, переконливо засвідчив, що основний вид централізованої моделі спроможний забезпечити непорушність політичного режиму в умовах економічної і політичної нестабільності, дозволяє державі динамічно розвиватися без значних деформацій національних демократичних інститутів і гарантує реальне здійснення прав і свобод громадян.

Але суттєвим недоліком централізованої системи, яка діяла у Франції, було те, що поліція переважно зосереджувалась на вирішенні

загальнодержавних проблем і недостатньо враховувала інтереси окремих територіальних громад (комун). Задля подолання цієї проблеми з 1983 р. у Франції розпочався процес створення муніципальних поліцейських органів Реформи початку 80-х рр. XX ст. внесли істотні зміни і до правового поля функціонування поліції.

Слід зазначити, що централізована модель управління поліцією тривалий час зберігалась у багатьох постсоціалістичних державах Центральної та Східної Європи [14]. Це було зумовлено традиціями організації охорони правопорядку.

Міліція в цих країнах функціонувала у складі міністерств внутрішніх справ. Управління міліцією зазвичай будувалось на засадах жорсткого підпорядкування центральним органам підрозділів регіонального (обласного) та місцевого рівнів. Практика створення комунальних (муніципальних) служб міліції була поширена недостатньо. Про це свідчить, зокрема, досвід державного управління поліцією у Словенії. Відповідно до Закону про поліцію Словенії від 18 липня 1998 р., всі поліцейські служби країни були підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, уповноваженому на розв'язання організаційних, кадрових і фінансових питань функціонування органів поліції, а також на координацію взаємодії її підрозділів з іншими органами державної влади [9].

Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур приводить до створення низки самостійних поліцейських агентств на регіональному і місцевому рівні. У країнах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії [8]. Тут відсутній централізований та монолітний корпус державної поліції, чисельність органів правопорядку і принципи їх функціонування визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Усього в Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції та понад 100 підрозділів поліції в громадах. Незважаючи на цю граничну децентралізацію, у країні діють чіткі форми взаємовідносин і правила

регіонального співробітництва у сфері правопорядку, розроблені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об'єднанням шефів міської поліції. Часткова децентралізація поліцейської діяльності здійснена в таких країнах, як Болгарія, Чехія, Румунія.

Низьким рівнем децентралізації характеризуються організаційні структури поліцейських систем в Угорщині та Польщі.

Разом із тим моделі забезпечення внутрішньої безпеки в країнах ЄС в останні часи перетерпають певних змін через активне впровадження в них нових рекомендацій Ради Європи з удосконалення базових засад поліцейської діяльності. Про це свідчить, наприклад, прийняття в 2002 році у Франції закону “Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення” [15, с. 75]. Тому важливо підкреслити, що європейська модель організації поліцейської діяльності – це далеко не кінцевий пункт реформування ОВС України. Про це наголошувалось під час проведення експертами Ради Європи семінару “Аналіз організації роботи міліції в Україні. Презентація деяких моделей організації діяльності правоохоронних органів країн-членів Ради Європи” 27 квітня 2006 р. Європейські експерти застерігали своїх українських колег від буквального копіювання якої-небудь моделі роботи поліції [6]. Тому практичне значення має, насамперед, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції.

Ці стандарти в європейських країнах постають як визначальний фактор збалансованої системи управління поліцією. Попри широку варіативність стандартів управління поліцією в сучасних державних моделях країн ЄС, загальними для них є: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підзвітності та прозорості їх роботи, налагодження тісної співпраці цих органів з населенням та місцевими громадами та сприяння професійній підготовці персоналу поліції.

Головним стандартом в діяльності органів державного управління поліцією виступає забезпечення верховенства закону. Згідно цього стандарту, персонал поліції у своїй повсякденній діяльності має дотримуватися наступних

вимог: неухильне дотримання закону при виконанні службових обов'язків; повага особистої гідності й дотримання прав людини; відсутність упередженості, відкритість і співробітництво, особиста порядність; використання сили строго пропорційно до наявної погрози і тільки у випадках явної необхідності; дотримання конфіденційності; повага до вимог законів і статутів, протидія будь-яким спробам їхнього порушення і особиста відповідальність за кожний свій вчинок [11]. Засади стандарту щодо забезпечення верховенства закону знайшли обґрунтування, зокрема в Декларації про поліцію, яка була прийнята Радою Європи у травні 1979 р., а також у рішеннях міжнародних організацій – ООН, ОБСЄ, Ради Європи, Європейського Суду з прав людини тощо.

Сутність стандарту деполітизації полягає у вимозі до національних урядів забезпечити недоторканість і захист системи органів внутрішніх справ від можливого тиску з боку політичних структур та зробити мінімальним негативний вплив політичних факторів на ефективність роботи поліції. Зрозуміло, що говорячи про деполітизацію органів поліції, мова йде не про абсолютну їх незалежність від політики, що неможливо навіть теоретично, а про те, щоб політичний вплив має бути мінімізованим у їх практичній діяльності. Зокрема в Угорщині функціонує модель управління, коли поліція набуває досить автономного статусу у структурі міністерства внутрішніх справ. На чолі поліції знаходиться високопрофесійний поліцейський фахівець, який не складає автоматично повноважень зі зміною уряду або міністра внутрішніх справ. Міністерство здійснює лише функцію стратегічного планування, загального контролю та координації, в той час як на поліцію покладаються суто специфічні функції захисту прав громадян та профілактики злочинності. Вплив на діяльність поліції здійснюється лише регуляторними методами, лише в конкретних ситуаціях і лише через керівника національної поліції [7].

Вихідним положенням стандарту демілітаризації є розуміння того, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як

клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, аніж військові підрозділи.

Європейські поліцейські сьогодні виступають за встановлення в поліції духу та культури цивільної служби.

Стандарт децентралізації в європейських країнах розглядається як один з основних управлінських механізмів підвищення ефективності діяльності поліцейських органів. Він, насамперед, передбачає широкі права стосовно прийняття ними реалізації рішень, що відображають місцеві умови та їх професійну думку [12, с. 146]. Як правило, органи місцевого самоврядування (територіальні громади) в країнах ЄС забезпечують фінансування та визначення напрямів діяльності своєї муніципальної поліції, контроль за її діяльністю і приймають участь у розгляді її кадрових питань тощо. У більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень міської влади.

Стандарт реалізації підзвітності і прозорості в роботі європейських правоохоронних органів вирішується шляхом впровадження органами державного управління механізмів, за якими суспільство може контролювати діяльність цих органів та бути впевненим, що вони будуть діяти в рамках закону. Цей стандарт передбачає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю. Прозорість в діяльності поліції забезпечується шляхом оперативного інформування громадян щодо результатів їх роботи в цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції та населення шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування “гарячих ліній”, спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації. Одна із перших серед європейських країн – Великобританія почала практикувати встановлення у поліцейських підрозділах засобів відеоспостереження для контролю за діяльністю персоналу. З цією метою відеокамери відкрито



встановлюються у робочих приміщеннях, коридорах, чергових частинах, про що сповіщається кожен поліцейський цього підрозділу.

Встановлення такого прозорого режиму роботи вкрай ускладнює вчинення поліцейськими не тільки корупційних дій, але навіть ведення приватних розмов по службовому телефону [5].

Дуже важливим є запровадження стандарту державного управління щодо сприяння професійній підготовці персоналу поліції, оскільки авторитет державної влади в значній мірі залежить від індивідуальної професійної компетенції працівників цих органів. Слід зазначити, що зміна у стратегії правоохоронної діяльності обов'язково має супроводжуватися відповідним реформуванням системи професійної підготовки правоохоронців. Європейські стандарти правоохоронної діяльності передбачають, що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти у повному обсязі не тільки загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати також відповідний інструктаж з соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини [18]. Органи державного управління країн ЄС ставлять за мету виховання у персоналу поліції таких якостей, як повага до особистості іншої людини; доброзичливість; ефективність і професійність; дотримання принципів законності й верховенства права; відповідальність; турбота про людей; чесність у ставленні до себе та інших; самовіддане служіння суспільству [16].

Згідно стандарту налагодження тісної співпраці органів поліції із населенням та місцевими громадами, передбачається, що ці органи, не відмовляючись від виконання свого основного завдання – охорони громадського порядку, мають змістити основний акцент роботи на зв'язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є мало перспективною справою. При цьому правоохоронна діяльність має здійснюватися таким чином, щоб головна їх увага концентрувалася на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки.

Без сумніву, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції буде об'єктивно сприяти не лише чіткому визначенню магістрального шляху оптимізації правоохоронної діяльності в Україні, але й запровадженню найбільш дієвих організаційно-правових форм у практику управління органами внутрішніх справ.

Процесуальність правоохоронної діяльності, з одного боку, являє собою засіб її реалізації, що здійснюється у чітко визначених процесуальних формах, а з іншого боку – є засобом гарантування офіційності, організованості та послідовності всієї правоохоронної діяльності. Вона відзначається складним характером, власними особливими сутнісними аспектами, зокрема: має чітко встановлений зміст та визначає специфіку і послідовність діяльності уповноважених органів; здійснюється у чітко регламентованих формах, маючи прояв у результаті волевиявлення посадових осіб правоохоронних органів; має зовнішню форму вираження та фіксації у вигляді відповідних процесуальних документів (актів, протоколів, постанов тощо); має результативний характер, що полягає у гарантуванні послідовного здійснення правоохоронної діяльності та забезпеченні стабільного рівня законності та правопорядку; спрямована на гарантування прав і свобод громадян, законних інтересів осіб.

Свої владні повноваження держава, в особі органів державного влади та управління (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів України) реалізує шляхом видання управлінських актів.

На нашу думку, неповним буде теоретичний аналіз механізму реалізації правоохоронної діяльності без засобів гарантування правоохоронної діяльності. Це система спеціальних інституцій юридичного характеру, що відзначаються державно-владною природою, застосовуються в встановленому порядку, передбачені діючим законодавством і покликані забезпечити правоохоронну діяльність. З-поміж таких засобів гарантування й забезпечення ефективності правоохоронної діяльності відзначимо інститут юридичної відповідальності. Власне за його допомогою уповноважені суб'єкти наділені правом застосовувати до осіб, які порушують правопорядок і законність, заходи

примусового характеру, надаючи змогу відновити порушені права та законні інтереси, а також перевиховати правопорушника.

Феномен юридичної відповідальності має правоохоронну сутність та, з одного боку, він є засобом охорони положень, закріплених правовими нормами, а з іншого боку, юридична відповідальність є засобом забезпечення усієї 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, населення й інших правоохоронних органів.

Як переконує В.Г. Фатхутдінов, найважливішим принципом правових взаємовідносин громадянина і співробітника поліції, гарантією такої взаємодії є законність. Дотримання цього принципу у відносинах громадянина і співробітника поліції особливо важливо, тому що на згадані органи покладені правоохоронні обов'язки, зокрема, захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних зазіхань [321].

Як уже зазначалося, з метою охорони правопорядку, правоохоронні органи наділені широкими правами із можливістю застосування до громадянина обмежувальних і примусових заходів. У зв'язку з цим неприпустима будь-яка незаконна дія тому, що це означатиме порушення конституційних принципів недоторканості особи; таємниці листування, телефонних розмов, поштових та інших повідомлень; свободи пересування по території України та ін. [245, 247]. Зрозуміло, що неправомірні дії працівників поліції можуть не тільки безпосередньо завдати моральної, матеріальної або фізичної шкоди громадянинові, але й підриватимуть авторитет відповідних органів загалом.

Водночас реалізація законності залежить від економічних, соціальних, політичних та 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 юридичними гарантіями цих прав [262, с. 182-166].

Важливим на нашу думку, є положення законодавства України, що виводить взаємовідносини працівників правоохоронних органів і громадян на рівень, гідний де-юре правової держави. Йдеться про положення, що будь-яке обмеження громадян в їх правах і свободах поліцією припустимо лише на підставі і у порядку, передбачених законом.

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 правозастосовної діяльності працівником правоохоронних органів [322]. Співвідношення між законністю і доцільністю – це співвідношення між вимогою точного виконання і дотримання приписів правової норми та оперативною самостійністю таких працівників, врегульованою нормами права.

Звісно, можна виокремити різні підходи до класифікації та визначення особливостей окремих видів таких гарантій забезпечення законності, доцільності, взаємовідносин тощо. Названі проблемні питання, вважаємо, можуть бути предметом окремих спеціальних, які чекають свого часу.

Виходячи із здійсненого аналізу, можна зробити висновок, що тісно взаємопов'язаними між собою є як механізм реалізації правоохоронної діяльності, так й механізм захисту основних прав, свобод і законних інтересів, механізм держави тощо.

Події останніх років в Україні ще гостріше поставили питання адаптації її щодо необхідності реформування усєї правоохоронної системи у напрямі до європейських стандартів, і якщо судова реформа ще не принесла конкретних, відчутних результатів, то у перебігу реформи органів прокуратури та органів внутрішніх справ уже зроблені перші рішучі кроки.

У ст. 1 нової редакції Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. зазначається, що «прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» [252]. З даного положення випливає основна новела стосовно статусу цього правоохоронного органу, а саме відсутність у новій редакції норм, які наділяли б органи прокуратури повноваженнями щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів України.

Відповідно до ст. 121 Конституції України [130], *на прокуратуру в Україні покладено п'ять функцій, а саме: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.*

Закон України «Про прокуратуру» 1991 р. містив норми щодо прокурорського, так званого загального нагляду за додержанням законів. Відповідно до ст. 1 цього закону «прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і

підпорядкованими йому прокурорами» [251]. На нашу думку, норми попереднього Закону України «Про прокуратуру» розширювали зміст конституційних норм, щодо правого статусу органів прокуратури, що призводило до зловживань з боку прокурорських працівників.

Реформа органів внутрішніх справ є більш радикальною, ніж наприклад, реформа системи органів прокуратури, оскільки в Законі України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року закладені якісно нові базові принципи діяльності поліції. А саме ч. 1 ст. 1 цього Закону встановлює, що «національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [47].

Принципам діяльності поліції присвячені статті 6-12 Закону України «Про Національну поліцію», серед яких принцип верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності. Нагадаємо, Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. у ст. 3 встановлював, що діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням. Як бачимо, збігається тільки принцип законності, який є конституційним принципом та стосується діяльності всіх органів публічної влади. Інші ж наведені принципи є новелою, і сама поліція, як правоохоронний орган, багато в чому принципово відрізнятиметься від пострадянської міліції.

Разом з тим, Національна гвардія України виконує функції поліції з підтримання публічного порядку. Відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» – це військове формування з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки,

а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Зазначена структура бере участь відповідно до закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони [48].

Аналіз правозастосовної практики України свідчить про те, що статус, компетенції, завдання та функції правоохоронних органів і спеціальних служб не завжди чітко визначені та незбалансовані. Сьогодні ці питання регулюються у правовій площині здебільшого на відомчому та підвідомчому рівнях. Як наслідок, правоохоронні органи і спеціальні служби виконують багато зайвих, непритаманних їм функцій, а деякі їх повноваження дублюються між підрозділами в структурі як одного органу зокрема, так й між окремими органами загалом.

Наприклад, окремі правоохоронні органи України виконують тотожні функції у сфері протидії злочинності та корупції. Водночас відсутність розмежування сфер відповідальності між ними призводять до значного дублювання повноважень відповідних служб.

Зокрема, в Україні було запропоновано створити *фінансову поліцію*, а потім *Службу фінансових розслідувань*. Фактично пропонується забрати у різних міністерств і відомств цілу групу повноважень з проведення економічних розслідувань і віддати новим поліцейським. Згідно з ідеєю, пропонується забрати у податкової міліції й службу, яка займається боротьбою з контрабандою. В МВС ліквідували управління боротьби з економічною та організованою злочинністю, в СБУ – відділ контррозвідувального захисту економіки [71-72].

На сьогодні конституційні засади правоохоронної діяльності та правовий статус ОВС України не можна розглядати поза контекстом визначених у

Конституції України суб'єктів, уповноважених їх забезпечувати. За часи незалежності в Україні так і не завершився перехід від радянської моделі забезпечення режиму державної безпеки й оборони, що ґрунтувався на тотальній мілітаризації всіх суб'єктів цього режиму (армія, державна безпека, міліція та ін.) із залученням мобілізаційних ресурсів інших воєнізованих формувань, добровільної народної дружини тощо, до демократичної моделі забезпечення національної безпеки й оборони, яка б гармонійно поєднувала в собі оптимальну кількість (і якість) військових і цивільних формувань з чітко визначеними функціями. Поряд із політико-правовими соціально-економічними перетвореннями, що нині тривають у країні, принципово нові відносини держави і громадянського суспільства потребують якісно нових підходів до забезпечення прав і свобод людини та громадянина, соціальної справедливості, безпеки населення та правопорядку.

Безсумнівно, як і вся система організації влади в країні, правоохоронні органи потребують ґрунтовних перетворень, оскільки вони за багатьма критеріями не відповідають стрімко зростаючим потребам, очікуванням суспільства та загальноновизнаним міжнародним, зокрема європейським, демократичним стандартам у цій сфері.

Вочевидь усі спроби реформ можна схарактеризувати як ряд локальних змін, що однак не мали системного характеру. Зрозуміло, що цілісної, комплексної реформи здійснено не було, проте було сформовано занадто самостійні правоохоронні «монстри», функції яких дублювали одна одну, що однозначно призвело до явно «нездорової» конкуренції між ними [208, с. 133-134]. Побудова нежиттєздатної системи суттєво переобтяжувала бюджет держави й, природно, призводила до утворення різних корупційних схем усередині цих органів. Якщо ліквідувати дублювання й чітко розмежувати функції цих органів, налагодити ефективний контроль за їх діяльністю та процесуально врегулювати діяльність кожного з них, то можливо отримати оптимальну чисельність правоохоронців, зменшити витрати на їх утримання



тощо. Словом, отримати довгоочікувані позитивні результати, які так прагне українське суспільство, особливо після революції гідності.

Інша проблема полягає у відсутності на законодавчому рівні єдиного принципу державного управління правоохоронними органами. Так, чимало органів (міліція (з листопада 2015 р. – поліція), Державна прикордонна служба, Національна гвардія) входили до системи МВС України, перебуваючи у підпорядкуванні відповідного центрального органу виконавчої влади, проте Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України та Управління державної охорони України – діють поза системою органів виконавчої влади [199; 208; 266].

У Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про варту». Головним завданням варту стане саме забезпечення охорони громадського порядку. Набувши статусу вартових (муніципальних поліцейських), такі спеціально відібрані і підготовлені службовці зможуть здійснювати завдання щодо охорони громадського порядку в законний спосіб, у майбутньому допомагаючи поліції підтримувати правопорядок у країні. Хоча завдання та функції варту схожі на поліцейські, чинне законодавство попереджає дублювання тих самих завдань і функцій різними органами. За умови прийняття зазначеного законопроекту вирішується питання щодо створення правоохоронного органу, підпорядкованого саме місцевій громаді, що є одним з етапів реформування всієї правоохоронної системи, відповідає міжнародним стандартам і принципу децентралізації влади. Правда, нинішня владна команда не поспішає з децентралізацією влади де-факто, процес передачі владних повноважень на місця загальмовано.

Розроблений законопроект «Про поліцію і поліцейську діяльність» передбачив таке реформування МВС України, до складу якого повинні входити такі види поліції: місцева, адміністративна, кримінальна, фінансова, прикордонна, військова. Зазначений проект Закону розроблено з метою заміни наявної репресивної моделі міліції на *сервісну службу поліції*, яка під час своєї діяльності у сфері попередження, припинення й розкриття правопорушень

керуватиметься принципами верховенства права, неухильного дотримання прав та основоположних свобод громадян відповідно до положень Конституції України, Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та європейських стандартів.

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначила механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективної правотворчості та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* (доробок спільноти) з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього [77]. Зазначимо, що *acquis communautaire* (acquis) – це певний правовий доробок чи досягнення, своєрідна правова система ЄС, що включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в межах європейського співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [54].

Зауважимо, адаптація законодавства України до законодавства ЄС є визначальною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що водночас є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

### **Висновки до розділу 3.**

Стандарт реалізації підзвітності і прозорості в роботі європейських правоохоронних органів вирішується шляхом впровадження органами державного управління механізмів, за якими суспільство може контролювати діяльність цих органів та бути впевненим, що вони будуть діяти в рамках закону. Цей стандарт передбачає наявність державного, громадського та

відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю. Прозорість в діяльності поліції забезпечується шляхом оперативного інформування громадян щодо результатів їх роботи в цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції та населення шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування “гарячих ліній”, спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації. Одна із перших серед європейських країн – Великобританія почала практикувати встановлення у поліцейських підрозділах засобів відеоспостереження для контролю за діяльністю персоналу. З цією метою відеокамери відкрито встановлюються у робочих приміщеннях, коридорах, чергових частинах, про що сповіщається кожен поліцейський цього підрозділу.

Встановлення такого прозорого режиму роботи вкрай ускладнює вчинення поліцейськими не тільки корупційних дій, але навіть ведення приватних розмов по службовому телефону.

Дуже важливим є запровадження стандарту державного управління щодо сприяння професійній підготовці персоналу поліції, оскільки авторитет державної влади в значній мірі залежить від індивідуальної професійної компетенції працівників цих органів. Слід зазначити, що зміна у стратегії правоохоронної діяльності обов’язково має супроводжуватися відповідним реформуванням системи професійної підготовки правоохоронців. Європейські стандарти правоохоронної діяльності передбачають, що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти у повному обсязі не тільки загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати також відповідний інструктаж з соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини. Органи державного управління країн ЄС ставлять за мету виховання у персоналу поліції таких якостей, як повага до особистості іншої людини; доброзичливість; ефективність і професійність; дотримання принципів законності й верховенства права; відповідальність; турбота про людей; чесність у ставленні до себе та інших; самовіддане служіння суспільству.



## **Висновки**

Проведене дослідження діагностики управління в правоохоронних органах дає можливість сформулювати такі висновки:

1. Правоохоронна функція за своєю сутністю є напрямом діяльності держави, що визначений на конституційному рівні та підлягає реалізації системою правоохоронних органів, на яких покладено повноваження щодо застосування юридичних заходів впливу з визначеним колом завдань. До них відносяться охорона конституційного ладу, законності і правопорядку, прав і свобод громадян, профілактики й боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

2. На основі аналізу практики Європейського суду з прав людини може бути виділено систему позитивних зобов'язань держави в сфері діяльності правоохоронних органів, серед яких зобов'язання надати захист, що передбачає існування належних положень законодавства, підкріплених ефективною правоохоронною машиною; здійснювати ефективне розслідування «гідних довір'я» (обґрунтованих) скарг щодо серйозних порушень прав, гарантованих Конвенцією; зобов'язання щодо належного поведіння з боку держави, в першу чергу в особі її правоохоронних органів, із затриманими чи заарештованими особами; зобов'язання забезпечити адекватну реакцію правоохоронних органів щодо виявлення і викорінення участі співробітників правоохоронних органів у злочинах, прагнути довіри жертв до поліції, а також забезпечувати, щоб виявлення жертв відбувалося ефективно, тощо.

3. Правоохоронні органи характеризуються такими ознаками: правоохоронний орган є органом державної влади (державно-владний характер діяльності правоохоронного органу); наявність повноваження на застосування засобів державного примусу; виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрямок діяльності, що здійснюється на професійній основі; необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо); спеціальні вимоги та обмеження щодо

кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності).

4. Функції правоохоронних органів слід поділити на три групи. До першої групи відносимо загальні функції правоохоронних органів, що спрямовані на реалізацію правоохоронної функції держави. До таких функцій варто віднести: участь у формуванні нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи в цілому; профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень. Другу групу становлять спеціальні функції, які підлягають виконанню спеціальними підрозділами правоохоронних органів відповідно до покладених на них завдань. Такими спеціальними функціями можуть бути: інформаційна безпека, оперативно-технічні заходи, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист національної державності, боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування та ін. Третю групу правоохоронних функцій становлять забезпечувальні функції, тобто функції, що спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів.

5. Принципи правоохоронної діяльності поділені на дві групи: загальні і спеціальні. Загалом, значення принципів правоохоронної діяльності обумовлене тим, що вони: визначають засади здійснення правоохорони в суспільстві; спрямовують розвиток і функціонування правоохоронної системи; впливають на суспільні відносини шляхом правового регулювання і на рівень правосвідомості в суспільстві; зумовлюють напрями правотворчої, та інших видів юридичної діяльності; виступають важливим критерієм законності дій суб'єктів правоохорони.

6. Правоохоронна діяльність здійснюється через певний механізм, який включає в себе нормативний, інституційний та функціональний компоненти. Нормативний компонент механізму правоохоронної діяльності – це система

правових норм та принципів, що регулюють відносини в сфері охорони права. Інституційний компонент складають суб'єкти правоохоронної діяльності. Функціональний компонент включає в себе відносини, що складаються при здійсненні діяльності з охорони прав і свобод людини.

7. Під суб'єктами правоохоронної діяльності слід розуміти органи та організації, які спеціально уповноважені державою здійснювати на професійній основі на підставі та відповідно до чинного законодавства, а у випадках встановлених законом – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльність, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин. Існують такі види суб'єктів правоохоронної діяльності: 1) за територією дії – загальні (діяльність яких здійснюється на території всієї держави) і місцеві (діють в адміністративно-територіальних одиницях); 2) за характером компетенції – суб'єкти правоохоронної діяльності загальної і спеціальної компетенції; 3) за формами здійснення діяльності: індивідуальні та колегіальні; 4) за наявністю/відсутністю повноважень щодо застосування державного примусу: суб'єкти правоохоронної діяльності, які наділені правом застосування державного примусу – правоохоронні органи і суб'єкти правоохоронної діяльності, які не мають повноважень щодо застосування державного примусу – правоохоронні організації.

8. Обґрунтовується недоцільність віднесення до правоохоронних інституцій органів нотаріату, юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, професійних спілок.

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

свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин.

10. Існує нагальна потреба у виділенні критеріїв, що дозволять віднести ті чи інші органи до правоохоронних. Такими можуть бути наступні положення: діяльність цих органів повинна мати всі ознаки, що притаманні правоохоронній діяльності та відповідати принципам правоохорони; ці органи мають здійснювати завдання та виконувати функції, що покладені суспільством та державою на суб'єктів правоохоронної діяльності; питома вага правоохоронної діяльності в загальному об'ємі діяльності таких органів має бути досить вагомою (для правоохоронних органів ця діяльність є як способом існування, так і формою відображення їхнього соціального призначення); ці органи наділені державно-владними повноваженнями та, відповідно, правом застосування державного примусу. Суди посідають особливе місце серед правоохоронних органів, оскільки судова діяльність є самостійною гілкою державної влади, всі ж інші державні правоохоронні органи належать до виконавчої влади або займають самостійне місце в державному механізмі.

Організація та діяльність правоохоронних органів регулюються Конституцією України, відповідними законами України та іншими нормативними актами.

11. Підвищити ефективність правоохоронної діяльності неможливо проведенням лише поверхового реформування системи правоохоронних органів та організацій, зміною зовнішньої форми діяльності без зміни внутрішнього змісту. А тому необхідними є процеси докорінного реформування системи правоохорони, проведення яких є вимогою сьогодення й викликане низкою чинників. Однією з головних умов ефективності правоохоронної діяльності є її належне нормативно-правове забезпечення. Необхідно негайно провести заходи щодо приведення правових засад функціонування правоохоронних органів та організацій у відповідність до нових умов їхньої діяльності та розвитку, усунення колізійності, неузгодженості у виконанні завдань правоохоронної діяльності, переорієнтації



діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності на забезпечення насамперед охорони прав і свобод людини.

12. Одночасно з удосконаленням правового регулювання правоохоронної діяльності слід поліпшувати матеріально-технічне та кадрове забезпечення, підвищити соціальний захист правоохоронців. Держава повинна дбати про суттєве підвищення соціального статусу тих, хто стоїть на сторожі її інтересів, охороняє закон і діяльність яких пов'язана з реальною небезпекою для життя і здоров'я. Необхідно налагоджувати зв'язки з населенням, створювати привабливий імідж правоохоронця, тим самим виховувати повагу до держави і її законів.

13. Дуже важливим є запровадження стандарту державного управління щодо сприяння професійній підготовці персоналу поліції, оскільки авторитет державної влади в значній мірі залежить від індивідуальної професійної компетенції працівників цих органів. Слід зазначити, що зміна у стратегії правоохоронної діяльності обов'язково має супроводжуватися відповідним реформуванням системи професійної підготовки правоохоронців. Європейські стандарти правоохоронної діяльності передбачають, що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти у повному обсязі не тільки загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати також відповідний інструктаж з соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини. Органи державного управління країн ЄС ставлять за мету виховання у персоналу поліції таких якостей, як повага до особистості іншої людини; доброзичливість; ефективність і професійність; дотримання принципів законності й верховенства права; відповідальність; турбота про людей; чесність у ставленні до себе та інших; самовіддане служіння суспільству.

14. Стандарт реалізації підзвітності і прозорості в роботі європейських правоохоронних органів вирішується шляхом впровадження органами державного управління механізмів, за якими суспільство може контролювати діяльність цих органів та бути впевненим, що вони будуть діяти в рамках

закону. Цей стандарт передбачає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю. Прозорість в діяльності поліції забезпечується шляхом оперативного інформування громадян щодо результатів їх роботи в цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції та населення шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування “гарячих ліній”, спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації. Згідно стандарту налагодження тісної співпраці органів поліції із населенням та місцевими громадами, передбачається, що ці органи, не відмовляючись від виконання свого основного завдання – охорони громадського порядку, мають змістити основний акцент роботи на зв’язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є мало перспективною справою. При цьому правоохоронна діяльність має здійснюватися таким чином, щоб головна їх увага концентрувалася на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки.

Без сумніву, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції буде об’єктивно сприяти не лише чіткому визначенню магістрального шляху оптимізації правоохоронної діяльності в Україні, але й упровадженню найбільш дієвих організаційно-правових форм у практику управління органами внутрішніх справ.