

**ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО–ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

ШОПНА ІРИНА МИКОЛАЇВНА

УДК 351.74.07

**АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**ДИСЕРТАЦІЯ НА ЗДОБУТТЯ НАУКОВОГО СТУПЕНЯ
ДОКТОРА ЮРИДИЧНИХ НАУК**

Науковий консультант
доктор юридичних наук, професор
Білоус Віктор Тарасович

КИЇВ – 2012

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	4
Вступ.....	5
Розділ 1. Теоретичні та методологічні засади адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України.....	18
1.1. Зміна парадигми державного управління як наслідок зміцнення демократичних відносин	18
1.2. Методологічні засади дослідження управління органами внутрішніх справ.....	27
1.3. Поняття та особливості адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	39
1.4. Мета адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	59
1.5. Принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	69
1.6. Структура адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	112
Висновки до Розділу 1.....	131
Розділ 2. Механізм адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	143
2.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	143
2.2. Адміністративно-правові норми як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	151
2.3. Місце та роль адміністративно-правових відносин у механізмі адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	170

2.4. Акти застосування права як складова механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	186
2.5. Функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.....	193
Висновки до Розділу 2.....	235
Розділ 3. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ в умовах реформування системи виконавчої влади.....	246
3.1. Критерії ефективності діяльності органів внутрішніх справ.....	246
3.2. Пошук оптимальної структури органів внутрішніх справ.....	271
3.3. Сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання управління персоналом органів внутрішніх справ.....	304
3.4. Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ.....	347
Висновки до Розділу 3.....	361
Розділ 4. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України.....	369
4.1. Гармонізація нормативно-правової бази управління органами внутрішніх справ.....	369
4.2. Удосконалення форм і методів управління органами внутрішніх справ.....	383
4.3. Розвиток функцій управління органами внутрішніх справ.....	415
Висновки до Розділу 4.....	426
Висновки.....	441
Список використаних джерел.....	456
Додатки.....	509

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БНОН – підрозділи по боротьбі з незаконним обігом наркотиків

БОЗ – підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю

ГУБОЗ – Головне Управління боротьби з організованою злочинністю

ГУМВС – Головне Управління Міністерства внутрішніх справ

ГСУ – Головне слідче управління

ДАІ – Державна автомобільна інспекція

ДГБ – Департамент громадської безпеки

ДСБЕЗ – державна служба боротьби з економічними злочинами

ЄС – Європейський союз

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

МЗС – Міністерство закордонних справ України;

Мін'юст – Міністерство юстиції України;

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ОВС – органи внутрішніх справ

ООН – Організація Об'єднаних націй

СБУ – Служба безпеки України

УМВС – Управління Міністерства внутрішніх справ України

УМВСТ – Управління Міністерства внутрішніх справ України на транспорті

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку нашої держави ознаменувався кардинальними перетвореннями в організації й діяльності органів влади. Не залишилися осторонь і органи внутрішніх справ – останнім часом була розроблена низка пропозицій щодо їх реформування. Так, 5 жовтня 2011 року у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання «Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів», учасники яких наголошували на необхідності змін у правовому статусі, структурі, системі оцінювання діяльності ОВС. Нині триває робота над розробкою проекту Концепції реформування органів внутрішніх справ України, у якій має бути модель такого реформування. На порядку денному стоять питання щодо подолання корупційних проявів та підвищення авторитету зазначених органів, рівень довіри громадян до яких залишається стабільно низьким багато років поспіль.

Аналіз адміністративно-правових актів у сфері управління органами внутрішніх справ свідчить, що чимало з них мають істотні недоліки, прогалини, суперечать одне одному, що, врешті-решт, знижує ефективність цього процесу, сприяє зростанню рівня правового нігілізму співробітників ОВС та зменшенню довіри до них у суспільстві. Отже, постає необхідність гармонізації нормативно-правової бази управління органами внутрішніх справ. Водночас теоретичні засади адміністративно-правового регулювання управління зазначеними органами, яке має бути спрямоване, у тому числі, і на вирішення внутрішньосистемних проблем, у науці адміністративного права на сьогодні розроблені ще недостатньо. Теоретико-методологічні засади проблематики правового регулювання в науці адміністративного права свого часу стали предметом досліджень В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломоєць,

В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, А. А. Музики, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, О. І. Харитонові та інших авторів. Проблеми управління правоохоронними органами взагалі і органами внутрішніх справ зокрема висвітлювалися у працях М. І. Ануфрієва, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, О. К. Безсмертного, К. І. Белякова, В. Т. Білоуса, І. В. Бондаренка, М. Г. Вербенського, В. Л. Грохольського, С. М. Гусарова, В. С. Гуславського, В. О. Заросила, І. В. Зозулі, О. В. Копана, В. В. Ковальської, В. В. Конопльова, Ю. Ф. Кравченка, С. О. Кузніченка, А. М. Куліша, В. А. Ліпкана, О. А. Мартиненка, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука, О. В. Негодченка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, В. М. Плішкіна, А. М. Подоляки, В. М. Поповича, Є. М. Поповича, Т. О. Проценка, О. Ю. Синявської, О. Г. Фролової, М. К. Якимчука, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиша та інших науковців. Однак проблематика адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у сучасних умовах адміністративної реформи предметом окремого наукового дослідження досі не була.

Зазначене вище обумовлює нагальну потребу у визначенні теоретико-методологічних засад адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України та підготовці на їх основі пропозицій та рекомендацій, спрямованих на його удосконалення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до плану роботи Державного науково-дослідного інституту внутрішніх справ України за темами: «Проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України» (державний реєстраційний № 0110u007753), у якій автор є одним із співвиконавців, та «Адміністративно-правове регулювання контролю за діяльністю органів внутрішніх справ» (державний реєстраційний № 0112u000060), де здобувач є керівником авторського колективу. Тема дисертації відповідає п. 4 Розділу 3 Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затверджених постановою Загальних зборів Академії

правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14, а також п.п. 1, 19 Додатку 13 Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 р., затверджених наказом МВС України від 29.07.2010 р. № 347.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягала в тому, щоб на основі аналізу чинних нормативно-правових актів і практики їх реалізації визначити концептуальні теоретичні засади адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, а також розробити пропозиції і рекомендації щодо удосконалення відповідних адміністративно-правових норм щодо управлінської діяльності в зазначеній сфері.

Визначена мета дисертаційного дослідження зумовила постановку та розв'язання таких *завдань*:

– дослідити особливості зміни парадигми організаційно-правових основ державного управління як наслідок зміцнення демократичних відносин;

– визначити методологічні та праксеологічні засади удосконалення адміністративно-правового забезпечення управління органами внутрішніх справ;

– дослідити й уточнити концептуальні засади, ознаки, особливості та поняття адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

– конкретизувати мету та принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у контексті сучасної парадигми адміністративної реформи;

– вивчити структуру, стан, принципи та резерви адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

– визначити ефективність та шляхи удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

– з'ясувати значення адміністративно-правових норм як елемента механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

– визначити місце та роль адміністративно-правових відносин у механізмі адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

– розкрити сутність актів застосування права як складової механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

– проаналізувати особливості функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

– з'ясувати особливості визначення критеріїв ефективності діяльності органів внутрішніх справ;

– визначити теоретичні засади, послідовність і напрями оптимізації структури органів внутрішніх справ;

– проаналізувати сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання управління персоналом органів внутрішніх справ;

– знайти особливості адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ;

– окреслити напрями вдосконалення форм, методів та функцій управління органами внутрішніх справ;

– розробити пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з визначенням та удосконаленням теоретико-методологічних і праксеологічних засад адміністративно-правового забезпечення управління органами внутрішніх справ України.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України.

Методи дослідження. У ході дисертаційного дослідження відповідно до діалектичного підходу до досліджуваних явищ та процесів була використана сукупність загальнонаукових та спеціальних методів. Так, логіко-семантичний метод дав змогу вдосконалити понятійний апарат досліджуваної проблематики (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1 та ін.). За допомогою порівняльно-правового методу були вивчені підходи до оцінки діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (підрозділ 3.1), з'ясовані напрями визначення оптимальної структури органів внутрішніх справ (підрозділ 3.2). Завдяки використанню формально-юридичного методу досліджено елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ (розділ 2). За допомогою системно-структурного методу було визначено класифікацію принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ (підрозділ 1.4), структуру механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ (підрозділ 2.2). Соціологічний метод, який було використано у підрозділах 3.1, 3.3, 3.4, дозволив проаналізувати проблеми, притаманні сучасному етапу розвитку адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, та окреслити шляхи їх вирішення. Використання методів моделювання та екстраполяції дозволило сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на розв'язання проблем, що існують в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ, а також на підвищення ефективності управління зазначеними органами (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, законодавчі та підзаконні правові акти, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, а також правоохоронними органами зарубіжних країн, проекти законів України та інших правових актів у досліджуваній сфері.

Емпіричною основою дослідження є довідкові, статистичні, публіцистичні видання, у яких знайшли своє відображення окремі аспекти управління органами внутрішніх справ України та правоохоронними органами зарубіжних країн, узагальнення правозастосовної практики в досліджуваній сфері, результати соціологічних досліджень щодо довіри населення до органів внутрішніх справ та інших державних органів. Висновки дисертаційного дослідження ґрунтуються також на аналізі та узагальненні результатів опитування 356 працівників органів внутрішніх справ з усіх регіонів України та 98 представників громадських організацій правозахисної спрямованості з Київської, Харківської та Хмельницької областей.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно й системно визначити теоретико-методологічні засади удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ на сучасній стадії адміністративної реформи і запропонувати праксеологічно–зважені концептуальні підходи до розв’язання досліджуваних проблем. Найбільш значущими досягненнями дисертаційного дослідження є такі:

вперше:

– розроблено концепцію адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ з урахуванням оновленої парадигми адміністративної реформи та сучасного етапу розвитку суспільних відносин, яка включає: систему поглядів на його сутність та особливості, тлумачення його поняття, мети, принципів, суб’єктів, об’єктів, предмету та механізму реалізації як комплексу адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю за виконанням вказаними органами поставлених перед ними цілей та завдань;

– визначено особливості адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, зокрема, доведено, що останнє: 1) є складовою адміністративно-правового регулювання управління

адміністративно-політичною діяльністю, яке, у свою чергу, є елементом адміністративно-правового регулювання державного управління; 2) вирізняється цілеспрямованістю, при цьому цілі нормотворця у кожному окремому випадку можуть мати відмінності, обумовлені актуальними особливостями суспільних відносин; 3) має односторонній характер та жорстку адміністративну ієрархію, за яких вимоги вищих суб'єктів, закріплені у юридично-владних приписах, є обов'язковими для нижчих, а нижчі суб'єкти зобов'язані ці приписи виконувати, у випадку ж їх невиконання несуть за це юридичну відповідальність; 4) здійснюється від імені держави спеціально уповноваженими суб'єктами (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України та уповноважені останнім органи внутрішніх справ).

– обґрунтовано цілі адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, до яких слід віднести: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; б) удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; в) удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками;

– на підставі аналізу теоретико-методологічних підходів та праксеологічних засад діяльності органів внутрішніх справ, виділено наступні групи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, як керівних ідей, що можуть бути використані як основа для побудови норм права: системні, спрямовані на забезпечення внутрішньої єдності права, підтримання стійких зв'язків між правовими нормами (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права); принципи правотворчості (постійного технічного вдосконалення актів, що приймаються; пріоритету органів державного управління у здійсненні функцій адміністративної

правотворчості і принцип гармонійності нормативно-правового регулювання); принципи правореалізації (реальності реалізації прав, свобод і обов'язків усіма фізичними та юридичними особами, доцільності, ефективності правореалізації) і принципи правоохорони (відкритості публічної інформації; незалежності суб'єктів правоохорони; паритетності суб'єктів правоохорони);

– виділено закономірності, зумовлені впливом адміністративно-правових норм на процес видання нормативно-правових та індивідуальних актів управління органами внутрішніх справ, до яких віднесено: а) обумовленість змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління визначеною законом компетенцією суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; б) наявність особливого порядку видання та оприлюднення таких актів для кожного суб'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; в) наявність ієрархічності нормативно-правових актів, виданих різними суб'єктами, що, у свою чергу, обумовлює порядок розв'язання колізій між такими актами;

удосконалено:

– теоретико-методологічні засади управління органами внутрішніх справ, зокрема, обґрунтовано, те, що воно є одним із видів соціального управління і різновидом державного управління, має цілеспрямований характер, здійснюється уповноваженими адміністративно-правовими нормами суб'єктами, його зміст являє собою підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, воно спрямоване на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, зниження рівня злочинності, захист прав, свобод та інтересів громадян;

– уявлення про суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у широкому та вузькому аспектах, зокрема, обґрунтовано, що у вузькому аспекті такими суб'єктами виступають

державні органи та посадові особи, до компетенції яких віднесено встановлення норм права, якими регулюється управління зазначеними органами; а у широкому до них мають бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність у сфері управління органами внутрішніх справ;

– теоретичні погляди на предмет та об'єкт адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Зокрема, встановлено, що до першого належать управлінські відносини, тобто зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління зазначеними органами, а до другого – матеріальні, духовні чи інші соціальні блага, з приводу яких у суб'єктів права складаються юридичні зв'язки, тобто громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина;

– характеристика суттєвих ознак адміністративно-правових відносин, які виникають під час управління органами внутрішніх справ;

дістало подальший розвиток:

– поняття адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у сучасних умовах як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність із підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування й розвитку з метою забезпечення належного громадського порядку та громадської безпеки, зниження рівня злочинності, реальної захищеності прав, свобод і інтересів громадян;

– поняття адміністративно-правових норм, котрими регулюється управління органами внутрішніх справ, як встановлених, санкціонованих чи ратифікованих державою правил поведінки загальнообов'язкового характеру, які розраховані на неодноразове застосування, підкріплені заходами

державного примусу і спрямовані на забезпечення, захист і поновлення в разі порушення прав і свобод фізичних та юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; удосконалення процесів внутрішньої організації, діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками;

- співвідношення між адміністративно-правовими та управлінськими відносинами у сфері управління внутрішніми справами;

- характеристика функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, до яких належать принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності;

- методологічні підходи до створення системи критеріїв оцінки рівня ефективності органів внутрішніх справ і обґрунтовано доцільність закріплення її у відповідному положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України;

- обґрунтування шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання управління персоналом органів внутрішніх справ;

- класифікація адміністративних методів управління, яка включає адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи, та надано характеристику останніх;

- питання адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ;

- характеристика розвитку функцій управління органами внутрішніх справ, зокрема, функцій аналізу, прогнозування, планування, організації, стимулювання і контролю;

- пропозиції з удосконалення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, у досліджуваній сфері, зокрема, Законів України

«Про міліцію», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», Положення про Міністерство внутрішніх справ України та ін.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у правотворчості – висновки та пропозиції дисертації можуть бути використані під час розробки законопроектів у сфері правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України (акт впровадження Комітету з питань правової політики Верховної Ради України від 7 лютого 2012 р. № 04–29/11–06);

– у правозастосовній діяльності – для удосконалення управління органами внутрішніх справ України (акт впровадження МВС України від 8 лютого 2012 р.);

– у навчальному процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», «Управління в органах внутрішніх справ» (акт впровадження від 2 лютого 2012 р.);

– у науково-дослідній роботі – як основа для подальшого розроблення проблем адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України (акт впровадження Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України № 3 від 27 лютого 2012 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, із використанням останніх досягнень науки управління та адміністративного права. Усі викладені в ньому положення та висновки сформульовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано наукові статті «Гармонізація системи надання адміністративних послуг: проблеми і шляхи їх вирішення» (дисертантом розроблено загальну концепцію статті і здійснено аналіз нормативно-

правових актів з досліджуваної проблематики, обсяг – 0,2 друк. арк.) та «Підвищення пенсійного віку для жінок: можливі наслідки» (дисертантом здійснено аналіз соціологічних та правових чинників, а також окреслено шляхи вирішення досліджуваних проблем, обсяг – 0,3 друк. арк.). У науково-практичному посібнику «Теоретико-правові проблеми регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України» автору належить Розділ 3 (2,6 друк. арк.), у навчальному посібнику «Порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України» – Розділи 4, 10 (4,3 друк. арк.), у науково-практичних посібниках: «Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання» – підрозділи 1.2, 2.5 (3,2 друк. арк.), «Училище професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України» – підрозділ 4.1 (1,1 друк. арк.), у навчальному посібнику «Організаційно-правове забезпечення навчально-виховного процесу та науково-дослідної діяльності у вищих навчальних закладах МВС України» – Глава 3 (1,3 друк. арк.). У Словнику законодавчих і нормативних термінів дисертанту належать Глави А–К (5,7 друк. арк.). У науково-практичних коментарях кодексів України автору належать: Кодексу України про адміністративні правопорушення – Глави 4, 11 (5,3 друк. арк.), Митного кодексу України – Глава 65 (2,3 друк. арк.), Кодексу законів про працю України – Глава VII (3,2 друк. арк.). У науково-практичному посібнику «Охорона праці: європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз)» дисертанту належить Розділ 2 (1,4 друк. арк.), у довідковому виданні «Захисти себе сам» – Розділи 1–6 (4,5 друк. арк.).

У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Висновки, пропозиції та узагальнення, викладені у дисертаційному дослідженні, доповідалися здобувачем на засіданнях Наукової та Вченої ради Державного науково-дослідного інституту МВС України, а також були оприлюднені на

міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, серед яких «Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи» (Запоріжжя, 25–26 червня 2004 року), «Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України за сучасних умов» (Київ, 4 грудня 2009 року), «Правові реформи в Україні» (Київ, 6 жовтня 2011 року), «Пріоритетні напрями розвитку законодавства України» (Запоріжжя, 10–11 листопада 2011 року), «Право на життя: аспекти реалізації» (Чернівці, 17–18 листопада 2011 року), «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (Миколаїв, 25–26 листопада 2011 року), «Напрями вдосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності» (Ірпінь, 2–3 грудня 2011 року) та ін.

Публікації. Основні положення дисертації відображено в одноосібній монографії, 27 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, 7 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, 14 публікаціях у навчальних та науково-практичних посібниках, науково-практичних коментарях, збірниках наукових праць.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

1.1. Зміна парадигми державного управління як наслідок зміцнення демократичних відносин

У сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема удосконалення системи правового регулювання управління всіма державними органами, у тому числі й органами внутрішніх справ. У ч. 2 ст. 6 Конституції України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1]. Це обумовлює наявність вимоги до органів внутрішніх справ діяти суворо у межах, визначених законом. Разом з тим система адміністративно-правових норм, якими регулюється управління органами внутрішніх справ України, характеризується наявністю великої кількості суперечностей та прогалин, що не дає змоги досягти достатнього рівня ефективності їх діяльності. Закони України «Про міліцію» [2], «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [3] та низка інших у досліджуваній сфері потребують негайних змін з метою трансформації авторитарно-політичної моделі управління органами внутрішніх справ на професійно-функціональну. Саме це і має стати головним напрямом адміністративної реформи, яка триває сьогодні в нашій державі [4, с.70; 5, с.277; 6, с.10–11; 7], в аспекті діяльності всіх правоохоронних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ. Про необхідність таких змін свідчать і висновки міжнародних організацій, і результати теоретичних досліджень [8–11].

Фундаментальні засади методології управління органами внутрішніх справ містяться у роботах О.М. Бандурки, І.В. Арістової, В.Т. Білоуса, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, Я.Ю. Кондратьєва, Н.П. Матюхіної, В.Л. Грохольського, С.В. Петкова, В.М. Плішкіна [12–2] та інших науковців, завдяки яким було сформовано понятійний апарат цієї проблематики, визначено систему теорії управління означеними органами. Останнім часом теоретичні та методологічні проблеми управління правоохоронними органами взагалі і органами внутрішніх справ зокрема стали предметом наукових досліджень С.М. Гусарова, І.В. Зозулі, В.В. Ковальської, В.В. Конопльова, О.М. Музичука та інших дослідників [23–26; 6 та ін.]. При цьому, як справедливо підкреслюють у своїй монографії «Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ» В.Д.Сущенко, С.В.Присяжний та О.І.Коваленко, розвиток державності в Україні та проблеми управління правоохоронними органами є нерозривно пов'язаними [15, с.6]. У розвиток цієї думки зауважимо, що існує тісний взаємозв'язок між сукупністю фундаментальних наукових уявлень, установок та моделей соціального управління і рівнем розвитку відносин народовладдя у суспільстві. Соціальне управління, одним із видів якого є державне управління, не існує у вакуумі, воно детермінується об'єктивними потребами окремих соціальних груп або держави в цілому, а його цілі обумовлені інтересами цих соціальних груп (держави). При цьому простежується наступна закономірність: розвиток людської цивілізації супроводжується поступовим розширенням ролі представників народу в управлінні державними справами, що знаходить свій вияв у формуванні та зміцненні системи громадського контролю за діяльністю державних органів взагалі і правоохоронних зокрема. У свою чергу, це впливає на зміст управлінської діяльності в певній державі, оскільки під час здійснення зовнішнього контролю за діяльністю державних органів

виявляються «слабкі місця» їх функціонування, що тягне за собою пошук оптимальних заходів подолання існуючих проблем.

Вважається, що об'єктивними передумовами становлення теорії соціального управління є комплекс ідей філософської думки від античних мислителів до французьких утопістів XIX ст. Завдяки цим надбанням було визначено поняття суб'єкта управління, принцип історичної мінливості соціального управління, закладено основи спеціалізації і раціоналізації управлінської діяльності. У соціальній практиці причинами становлення теорії соціального управління вважаються динамічний розвиток західного індустріального суспільства: концентрація продуктивних сил, перетворення мануфактурних підприємств у складні механізовані системи, що вимагають наукових методів управління, прогресуюче ускладнення соціальної структури і подальша якісна зміна способу соціальної детермінації. При цьому теорія соціального управління як соціального інституту, що забезпечує систематичне регулюючий вплив на соціум і його системно-структурні елементи з метою їх упорядкування та організації, контролю за діяльністю соціальних суб'єктів і прогресивного розвитку суспільних відносин на основі об'єктивних соціальних закономірностей, уявляє собою закономірну зміну певних парадигм. До таких парадигм відносять класичну, некласичну і постнекласичну. Їх зміна є необхідним наслідком зміни способу соціальної детермінації при переході від однієї фази техногенної цивілізації до іншої. Елементний склад класичної парадигми соціального управління включає організаційну структуру об'єкта управління, економічний критерій ефективності управління, технологічний детермінізм, механіцизм, наукову організацію праці, формальну бюрократію, стандартизацію та раціоналізацію, функціоналізм. Некласична парадигма соціального управління оперує поняттями суб'єктивної мотивації, творчої діяльності, неформальної структури як частини об'єкта управління, гармонізації спільної

діяльності соціальних груп, соціально-психологічний метод управління, психологічний детермінізм. У свою чергу, постнекласична парадигма включає децентралізацію, самоорганізацію і саморефлексію як панівний метод соціального управління, коригуючий характер керуючого впливу, синергізм при оцінці ефективності соціального управління, поліваріантність стратегій соціального розвитку [27, с.6].

Якщо звернутися до досвіду розвитку соціальних відносин в нашій державі протягом останнього століття, то можна побачити поступову зміну вказаних парадигм соціального управління. Притаманна 20–30 рокам минулого століття увага до наукової організації праці, технологічного детермінізму, притаманна класичній парадигмі соціального управління, поступово змінюється у 60–70 роках зростанням ролі соціально-психологічних факторів, підвищеною увагою до професійної та інших типів мотивації тощо. Разом з тим парадигми соціального управління, притаманні досвіду нашої держави, мали суттєву відмінність порівняно із моделями Західної Європи та Сполучених Штатів Америки. Сутність такої відмінності полягала у пріоритеті потреб держави та знеціненні особистісних потреб індивіда. Панування державної власності на засоби виробництва обумовило відсутність економічного підґрунтя для розвитку екзистенціальних потреб наших співвітчизників: будучи практично єдиним роботодавцем, держава, з одного боку, забезпечувала задоволення базових матеріальних інтересів індивідуумів, які додержувалися певного, єдино правильного, способу життя, а з іншого – переслідувала, використовуючи і засоби кримінального покарання, тих, чия поведінка відрізнялася від загальноприйнятої. Тому західні держави мали безумовно більш сприятливі умови для розвитку демократичних відносин: відсутність державної монополії на засоби виробництва дозволила не лише сформувати конкурентне середовище, яке, як відомо, слугує підґрунтям для розвитку демократичних відносин у суспільстві, а

й забезпечити розвиток плюралізму у державному житті. У той же час ще 30 років тому у науковому журналі «Правознавство» у статті за назвою «XXVI з'їзд КПРС і питання соціального управління» впевнено зазначалося, що провідним принципом радянського соціального управління, юридично закріпленим у Конституції СРСР, є керівна роль комуністичної партії, роль якої у житті суспільства постійно зростає. Соціальне управління за такої моделі розумілося як здійснювана на основі існуючих об'єктивних закономірностей з метою побудови комунізму організуюча діяльність державних і громадських органів під керівництвом комуністичної партії. Принцип партійного керівництва у радянському соціальному управлінні визначав політичну сутність всіх інших принципів вказаного виду управління, забезпечував їх повну відповідність марксистсько-ленінській теорії [28, с.3–5]. За таких умов ані радянська наука, ані практика не мали змоги використовувати увесь інструментарій, вироблений теорією управління, оскільки хибно визначена мета (побудова комунізму) не давала можливості об'єктивно визначати ефективність тих чи інших засобів, форм та методів, що використовувалися в соціальному управлінні того періоду.

Разом з тим з моменту набуття нашою державою незалежності державоцентристська модель соціального розвитку поступово поступається місцем моделі людиноцентристській, заснованій на пріоритеті прав, свобод та інтересів людини. Відмова від однопартійної системи з її домінантою підкорення особистих інтересів інтересам суспільства сприяла поліваріантності розуміння як сутності соціального управління, так і його спрямованості. Сьогодні в Україні модель «людина для держави», що активно впроваджувалася у масову свідомість за часів СРСР, досить повільно змінюється на модель «державна для людини», притаманну більш демократичним суспільствам. Як відомо, демократія як форма держави і державного правління базується на визнанні народу як джерела влади, його прав брати участь у

державних справах, на забезпеченні громадянських прав і свобод, передбачає наявність механізму реальної здатності більшості соціуму (народу) здійснити свою волю за допомогою держави або безпосередньо, впливати на політичне, економічне і духовне життя суспільства [29, с.44]. З огляду на це індикаторами, які свідчать про існування людиноцентристської моделі, є, на нашу думку, прозорість діяльності органів державної влади, існування дієвого механізму контролю за їх роботою, у тому числі громадського, ступінь досконалості системи юридичної відповідальності посадових осіб за порушення правових норм, наявність різноспрямованих за політичною орієнтацією засобів масової інформації та відсутність цензури. Вказані індикатори притаманні постнекласичній парадигмі соціального управління, за якої характерні поліваріантність та децентралізація.

Водночас, як свідчать численні дослідження авторитетних міжнародних організацій, рівень розвитку демократичних відносин в нашій державі протягом останніх років має тенденцію до погіршення. Так, за рейтингом демократії країн світу Democracy Index–2011, Україна посіла 79 місце серед 167 держав, погіршивши свої показники, порівняно з 2010 роком, практично за всіма пунктами. У 2010 році Україна займала 67 місце й перебувала в категорії так званих «неповноцінних демократій», а у 2011 році вона потрапила в перший рядок в сегменті «гібридних режимів» (за яких громадські свободи дотримуються лише частково) [11]. Зазначене свідчить про те, що система державного управління в Україні досі перебуває в перехідному стані – від орієнтованої на потреби держави до орієнтованої на потреби людини.

Однак, не зважаючи на недостатню, на нашу думку, сформованість демократичних відносин в нашій державі, система теоретичних, методологічних і аксіологічних установок у сфері державного управління, що включає як провідний напрямок орієнтацію на потреби

людини і громадянина, вже склалася у сучасній науці. Це, зокрема, знайшло своє відображення у підготовленій видатними фахівцями у галузі адміністративного права Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.), яка визначила як мету означеної реформи «формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною» [7].

Отже, зміна парадигми державного управління в Україні є наслідком зміцнення демократичних відносин, однак вони перебувають у стадії становлення, що потребує кропіткої роботи, спрямованої на втілення закріплених у Конституції України прав і свобод людини та громадянина у різноманітні суспільні відносини. Особливо важливим елементом такої роботи є втілення демократичних принципів у діяльність правоохоронних органів, які в силу свого правового статусу наділені правом застосовувати заходи примусу. Сьогодні, коли в Україні активно здійснюється адміністративна реформа, поступ нашої держави на шляху демократичних перетворень потребує вдосконалення системи державного управління правоохоронними органами, однією зі складових якої є управління органами внутрішніх справ. Розгляд проблем розбудови органів внутрішніх справ в історичному ракурсі свідчить, що така розбудова носить певною мірою циклічний характер: в залежності від домінування відцентрових або доцентрових тенденцій певні складові елементи або набувають певної автономії, або знову поглинаються іншими складовими. Такі закономірності розвитку притаманні багатьом соціальним системам, і нічого негативного, на нашу думку, в них немає. Однак, якщо мова йде про керовані управлінські зміни у межах довгострокового реформування, необхідно чітко уявляти собі мету, зміст

і кінцевий результат зміни структури Міністерства внутрішніх справ України. З огляду на це постає проблема наступності реформування.

Наступність у філософському та загальнонауковому контекстах визначається як об'єктивний, необхідний зв'язок між різними етапами розвитку, сутність якого полягає в тому, що «нове, змінюючи старе, зберігає в собі деякі його елементи» [8, с.37]. Наступність у праві розглядається як об'єктивний та універсальний зв'язок між різними ступенями розвитку права, правових систем, норм, правової ідеології, що діє як у часі, так і у просторі та знаходиться у діалектичному взаємозв'язку із розвитком та прогресом, покликана зберігати та розвивати попередні здобутки у майбутньому [9, с.45]. Проте у випадку реформування органів виконавчої влади, на нашу думку, мова має йти не про наступність у праві, хоча остання, безумовно, тісно пов'язана з ефективністю правового регулювання, а про наступність у державному будівництві, яку ми розуміємо як відповідність змін у правовому регулюванні організації та діяльності державних органів загальній меті та пріоритетним завданням розвитку держави. Наступність реформування має своїми витокami державну ідеологію, під якою розуміється комплекс концепцій та ідей, які озвучуються представниками влади та якими вони так чи інакше керуються при визначенні внутрішньої й зовнішньої політики [10, с.14]. При цьому наступність не означає необхідність постійно слідувати раніше обраним курсом: суспільні відносини постійно трансформуються, обраний раніше орієнтир може втратити актуальність, виникають нові виклики та загрози внутрішній безпеці держави, що знаходить свій вияв у нових парадигмах соціального управління. Але без врахування раніше поставлених цілей, досягнутих результатів та наслідків вибору тих чи інших варіантів розвитку реформування перетворюється на хаотичний рух, нездатний привести до вдосконалення суспільних відносин у певній сфері.

З огляду на вказане нова парадигма державного управління не заперечує врахування і використання минулого успішного досвіду функціонування державних органів, у тому числі і органів внутрішніх справ. І навпаки, причини неефективної діяльності за різними напрямками мають стати предметом наукового аналізу з тим, щоб не повторювати помилок минулого у майбутньому.

1.2. Методологічні засади дослідження управління органами внутрішніх справ

Розпочинаючи дослідження методологічних засад управління органами внутрішніх справ необхідно звернути увагу на той факт, що базова дефініція у цій сфері – «управління» – є, з одного боку, такою, що широко вживається у науковій літературі, і, з іншого боку – такою, що має надзвичайно широкий діапазон значень у залежності від концептуального підходу до його сутності. Класичний, процесний, системний і ситуаційний підходи досить детально описані у численних наукових джерелах, тому ми не бачимо необхідності детально зупинятися на їх змісті, зауважимо лише, що найбільш прийнятним для дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ нам уявляється системний підхід, сутність якого полягає в тому, що ідентифікація, розуміння та управління взаємопов'язаними процесами як системою сприяє організації у результативнішому та ефективнішому досягненні її цілей [30]. Однак навіть за умов використання системного підходу у сучасній науці адміністративного права існує широкий діапазон підходів до сутності управління. Воно розуміється як діяльність суб'єкта, що виявляється у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан [31, с.9], як діяльність, яка за своїм змістом є впорядкуванням взаємодії певної множини елементів [32, с.16], як цілеспрямована сукупність дій, які забезпечують узгодженість і координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно важливих цілей і вирішення завдань [33, с.5; 34, с.45], комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення і розвитку [35, с.13]. Необхідно також відзначити, що у Державному стандарті України ДСТУ ISO 9000–2001 «Системи

управління якістю. Основні положення та словник» міститься поняття управління як скоординованої діяльності, яка полягає у спрямуванні та контролюванні організації. У свою чергу, організація там розуміється як сукупність людей та засобів виробництва з розподілом відповідальності, повноважень та взаємовідносин, характерними ознаками якої є система управління, яка дає змогу встановлювати політику та цілі і досягати цих цілей, та організаційна структура, яка уявляє собою розподіл відповідальності, повноважень та взаємовідносин між працівниками [30].

Як можна побачити, за своєю сутністю наведені визначення можна умовно розподілити на дві групи: ті, в яких управління розуміється як діяльність, і ті, в яких управління розуміється як вплив. Не заперечуючи цінності підходу до управління як до впливу, зауважимо однак, що, оскільки адміністративно-правове регулювання за своєю сутністю також є впливом, управління органами внутрішніх справ доцільно все-таки розглядати як діяльність, оскільки розгляд засобів впливу, які у свою чергу впливають на інші засоби впливу, у даному випадку не дасть змоги скласти об'єктивне уявлення щодо предмета дослідження.

Розглянемо тепер більш детально поняття управління органами внутрішніх справ, що містяться у теоретичних джерелах.

З точки зору О.М. Бандурки, управління в органах внутрішніх справ – різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави [36, с.17]. На думку авторів навчального посібника за редакцією В.А.Ліпкана, управління в органах внутрішніх справ – 1) свідома та вольова дія на систему даних органів та її структурні підрозділи з метою підвищення ефективності її функціонування для вирішення завдань охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю; 2) цілеспрямований, організуючий та регулюючий владний вплив на систему цих органів та її структурні підрозділи з метою

підвищення ефективності їх функціонування і розвитку для успішної реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ [37, с.878]. Як можна побачити, обидва визначення стосуються управління не органами, а в органах внутрішніх справ. Останнє є вужчим за своїм змістом, ніж управління органами внутрішніх справ, оскільки тут не враховуються управлінські впливи з боку суб'єктів, які не входять до системи органів внутрішніх справ, але до компетенції яких, відповідно до закону, здійснення таких впливів належить. Зокрема, такими суб'єктами є Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів України (більш детально дане питання висвітлено у підрозділі 1.5). Отже, поняття «управління в органах внутрішніх справ» і «управління органами внутрішніх справ» співвідносяться як частина і ціле, а розмежування між ними здійснюється відповідно до кола суб'єктів такого управління та їх визначеної правовими нормами компетенції. Про це можна знайти згадування у підручнику В.М. Плішкіна «Теорія управління органами внутрішніх справ», в якому управління органами внутрішніх справ запропоновано розглядати в двох аспектах. По-перше, мається на увазі управління цією системою як об'єктом з боку держави. По-друге, враховується управління, яке здійснюється всередині системи, при котрому об'єктами є співробітники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами – керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і складають у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів у цілому і кожного з них окремо [38, с.22].

Що стосується визначення управління саме органами внутрішніх справ, то їх у теоретичних джерелах, не зважаючи на детальну розробленість проблематики даного виду управління, не так і багато. В.І.Барко визначає управління органами внутрішніх справ як вид соціального управління і різновид державного управління, пов'язаний з реалізацією цілей і функцій держави, який виконується спеціально призначеними особами або апаратами спеціальних органів виконавчої

влади держави (поліції або міліції), призначеними для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [39, с.48].

На думку В.М. Плішкіна, управління органами внутрішніх справ можна визначити як особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб по упорядкуванню системи органів внутрішніх справ, забезпеченню її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку, які поставлені перед нею [38, с.22].

З точки зору С.Г. Стеценка, управління у сфері внутрішніх справ – це цілеспрямована організаційна діяльність, спрямована на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьбу зі злочинністю, захист прав, свобод і законних інтересів громадян [34, с.540]. Як можна побачити, тут застосовано дефініцію «управління у сфері внутрішніх справ», яка за своїм змістом є ширшою, ніж «управління органами внутрішніх справ», що, у свою чергу, обумовлює необхідність окремого розгляду цієї дефініції.

У міжнародному праві справами, що належать до внутрішньої компетенції, вважаються справи, щодо яких держави не пов'язані міжнародними зобов'язаннями. Так, у Резолюції «Визначення внутрішньої сфери та її наслідків» впливова міжнародна організація – Інститут міжнародного права – ще у 1954 році зазначила: «Внутрішня сфера – це сфера державної діяльності, де компетенція держави не обмежена міжнародним правом» [40, с.123]. С.В. Черниченко вважає, що до внутрішньої компетенції входять справи, які держава в принципі не вважає предметом міжнародно-правового регулювання; справи, які держава не зобов'язана представляти для розгляду на якомусь міжнародному рівні. При цьому обсяг внутрішньої компетенції держави непостійний, неможливо раз і назавжди точно визначити зміст

внутрішньої компетенції, встановити вичерпний перелік справ, що входять до неї. Вирішувати питання про те, чи належить будь-яка справа до внутрішньої компетенції держави, можна, лише ґрунтуючись на конкретних обставинах даної справи» [41, с.152]. Таким чином, перелік внутрішніх справ відрізняється рухливістю. Протягом ХХ ст. внутрішніми перестали вважатися справи, пов'язані зі звичаями людини і колоніальною політикою. В даний час спостерігається тенденція до виключення з переліку внутрішніх справ деяких відносин, пов'язаних з формою держави [40, с.139]. І.І.Лукашук зазначає: «Перестають бути виключно внутрішньою справою такі корінні питання життя держави, як права людини, демократія, верховенство права. Причина була вказана у Загальній декларації прав людини: всезагальне визнання невід'ємних прав людини є «основою свободи, справедливості та загального миру» [42, с.163].

У науці адміністративного права існує декілька підходів до визначення сфери внутрішніх справ. Відповідно до найбільш широкого з них ця сфера є багатоаспектною і містить різні види (групи) суспільних відносин, які формуються у господарчій, фінансовій, житлово-комунальній, медичній, соціальній, правоохоронній та інших сферах життєдіяльності держави. У контексті даного підходу поняття «внутрішні справи» визначається як сукупність певних видів робіт, що стосуються життя та діяльності всередині держави, а як об'єкт управління – як сукупність усіх існуючих у державі напрямів (видів, сфер) діяльності, що дають змогу забезпечити її стале функціонування та розвиток [43, с.4–7].

Відповідно до думки прихильників вузького підходу галузь внутрішні справ визначається як система суспільних відносин, що виникають у зв'язку із забезпеченням прав та законних інтересів громадян, громадського порядку і громадської безпеки та інших завдань, які впливають із Закону України «Про міліцію» [2] та певних законодавчих актів, де у відповідності з нормами права одним із суб'єктів

є орган або установа внутрішніх справ, їх підрозділ або службовець [44, с.26]. Так, В.Ф. Фелик, А.В. Денисова та Т.А. Шашук вважають управління внутрішніми справами особливою сферою державної виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення нормальної діяльності людей. Галузь внутрішніх справ, на їх думку, – це система суспільних відносин, їх обов'язковим суб'єктом є ОВС, його підрозділ, установа або окремих службовець. При визначенні названої галузі необхідно брати до уваги правову регламентацію закріплення за відповідними ОВС та їх підрозділами завдань і функцій зовнішнього впливу. Якщо синтезувати функції зовнішнього впливу органів та установ внутрішніх справ, можна зробити висновок, що вони (ці органи та установи) здійснюють діяльність, яка зводиться до таких напрямів: а) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, участь у наданні їм соціальної та правової допомоги; б) охорона громадської безпеки та громадського порядку; в) боротьба зі злочинністю; г) захист власності та охорона об'єктів від незаконних посягань; д) сприяння державним органам та іншим суб'єктам суспільних відносин у виконанні ними обов'язків, передбачених законом [44; 45, с.98]. Така позиція будується на підході, представленому у роботах В.Б. Авер'янова [46, с.347], І.П. Голосніченка, М.Ф. Стахурського та Н.І. Золотарьової, які визначають галузь внутрішніх справ як суспільні відносини, що «виникають у зв'язку із забезпеченням прав і свобод громадян, громадського порядку і громадської безпеки, виконанням покарань та адміністративних стягнень, виконанням інших завдань, де одним із суб'єктів, відповідно до норм права, є орган або установа внутрішніх справ, їх підрозділ або службовець» [47 с.197].

Перше питання, яке виникає під час аналізу існуючих підходів до феномену внутрішніх справ, це питання про те, яка назва була б більш доречною – сфера чи галузь Сфера у загальному тлумаченні розуміється як область фізичного або духовного життя людини чи суспільства; галузь

знання виробництва, мистецтва і т. ін.; сукупність умов, середовище, в якому що-небудь відбувається [48, с.1220], галузь – як певна ділянка виробництва, науки і т. ін. [48, с.172]. Отже, ці поняття є дуже близькими, разом з тим сфера ширше за своїм змістом, включає до себе не лише певні виробничі відносини, а й сукупність умов, в яких такі відносини складаються, до того ж дефініцію «галузь» у правових науках традиційно пов'язують із галуззю права як системою юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. З огляду на це термін «сфера», на нашу думку, більш повно відображує специфіку внутрішніх справ.

Що стосується доцільності широкого та вузького підходу, то доцільність кожного з них не викликає сумнівів, разом з тим хотілося б зробити декілька зауважень. Особливістю існуючих підходів, як нам вважається, є те, що внутрішні справи розуміються або занадто широко (як сукупність всіх без винятку відносин або видів діяльності, що дозволяють забезпечити життєдіяльність держави), або занадто вузько – як діяльність або відносини, яку здійснюють або беруть участь органи внутрішніх справ (іноді – ще вужче: міліція). У першому випадку важко виокремити внутрішні справи з великої кількості інших процесів, що відбуваються в державі, їх поняття розмивається, складається враження, що всі державні справи, у кінцевому рахунку, є внутрішніми. У другому випадку формулювання дефініції внутрішніх справ детерміновано компетенцією певних органів, які входять до складу Міністерства внутрішніх справ. Такий підхід робить будь-яке визначення приреченим на критику: або з приводу того, що певна функція означеного Міністерства у визначенні не врахована, або, у випадку змін у компетенції Міністерства – з приводу помилковості віднесення до сфери внутрішніх справ певного виду діяльності або відносин. Але, якщо, наприклад, функцію провадження досудового слідства, мова про що йде вже багато років, передати від органів внутрішніх справ новоствореному

Слідчому комітету чи іншій структурі, чи перестане ця функція належати до внутрішніх справ? На нашу думку, для виокремлення внутрішніх справ з-поміж інших видів діяльності держави необхідно брати до уваги класифікацію видів державного управління, що дасть змогу не залежати від динамічно змінюваних функцій окремого міністерства. Згідно з трьома великими сферами соціальної діяльності традиційно виділяють управління соціально-політичною, економічною сферами та духовним розвитком суспільства [49, с.198]. Соціально-політична сфера життєдіяльності – це сфера продукування способів і форм спілкування, правил взаємостосунків між людьми. Вона пов'язана з формуванням у процесі історії соціальних спільнот (конкретно-історичних суспільств, держав, класів, націй, етносів, різноманітних соціальних груп) і соціальних інститутів – форм організації та регулювання стосунків у суспільстві. Однією з найважливіших функцій суспільства є функція організації, впорядкування, нормалізації суспільних відносин. Саме регулятивну функцію виконують соціальні інститути. Вони «обслуговують» всі сфери суспільства, забезпечуючи соціальну консолідацію й стабілізацію життя всього суспільства. Соціальні інститути – це й певні установи, й сукупність норм та культурних зразків, і система поведінки, відповідна до таких норм [50, с.40]. З тими чи іншими варіаціями до цієї сфери відносять такі галузі як оборона, безпека, охорона державного кордону; внутрішні справи, закордонні справи, митна справа та юстиція [12]. Разом з тим аналіз наукової літератури не дає змоги зрозуміти, на яких критеріях базується такий поділ, чому, скажімо, митна справа винесена в окрему сферу (галузь), а захист населення від надзвичайних ситуацій – ні.

Спробуємо виокремити ознаки, якими відрізняється сфера внутрішніх справ. Серед таких ознак називають значний обсяг державно-владних повноважень суб'єктів, у тому числі і державного примусу; високий рівень централізації, а також переважно профілактичну

спрямованість діяльності [13]. Погоджуючись з обґрунтованістю виділення цих ознак, додамо, що, на нашу думку, було б доцільним виділити ще й цілі державного управління у сфері внутрішніх справ. Останні, як буде більш детально обґрунтовано у підрозділі 1.4, уявляють собою модель бажаного результату такого управління і включають: громадський порядок, громадську безпеку, низький рівень злочинності та правопорушень і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина. При цьому громадську безпеку ми розуміємо як безпечне життя громадян, яке може забезпечити держава, спираючись на свої внутрішні можливості, що обумовлює включення до змісту цього поняття пожежної та екологічної безпеки. Відповідно, громадський порядок включає до себе і контроль за міграційними процесами.

На підставі викладеного вище сферу внутрішніх справ можна визначити як різновид соціально-політичної сфери життєдіяльності держави, призначення якої полягає в організації, впорядкуванні, нормалізації суспільних відносин з метою встановлення і підтримання громадського порядку і громадської безпеки, низького рівня злочинності та правопорушень і високого рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина. При цьому державні органи, які функціонують в цій сфері, можуть як входити до складу одного відомства (наприклад, Міністерства внутрішніх справ України), так і декількох відомств (як це має місце сьогодні, коли функції встановлення і підтримання громадського порядку і громадської безпеки фактично виконують Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державна прикордонна служба України). При цьому в силу різних чинників можуть виділятися окремі в окремі структури, знову об'єднуватися, проте на сутність виконання ними функцій у сфері внутрішніх справ це не впливатиме. При цьому, як справедливо зауважує В.М. Попович, прийняттю рішення про створення тієї чи іншої нової структури не передуює групування завдань у контексті технологічної структури їх виконання, не здійснюється класифікація видів робіт і

визначення їх продуктивності. Та чи інша органоутворююча структура, у кращому випадку, окреслює концептуальні завдання нового органу, а визначення видів робіт, їх продуктивний чи непродуктивний характер визначає новостворений орган. Керівні співробітники останнього за природою своїх інтересів автоматично зацікавлені у розширенні своїх повноважень, а відповідно і штатної чисельності «своєї» структури [53, с.56].

Таким чином, необхідною умовою успішного реформування органів внутрішніх справ є чітке усвідомлення сфери соціальних відносин, які складаються з приводу виконання означеними органами своїх завдань та функцій. Це потребує визначення поняття «сфера внутрішніх справ», яке має бути вихідним для здійснення кардинальних перетворень, з тим, щоб, з одного боку, враховувати необхідність упорядкування суспільних відносин певного виду, і з іншого – керуватися чіткими критеріями виокремлення даної сфери під час прийняття рішень щодо об'єднання чи виокремлення органів державної влади, зміни їх функцій тощо.

Отже, вважається, що управління органами внутрішніх справ притаманні наступні ознаки: це вид соціального управління і різновид державного управління, воно має цілеспрямований характер, здійснюється спеціальним апаратом або спеціально призначеними посадовими особами, змістом його є упорядкування системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку і спрямовано на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьбу зі злочинністю, захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Як можна побачити, синтезування ознак управління органами внутрішніх справ, що містяться у наведених вище поняттях, свідчить про те, що вони не суперечать, а доповнюють один одне. Зробимо лише два зауваження щодо їх сутності. По-перше, нам уявляється не зовсім точним вказівка на спеціальний апарат або спеціально призначених осіб, які здійснюють управління органами

внутрішніх справ, оскільки означене управління здійснюють у тому числі Кабінет Міністрів України, Президент України, які не можна віднести до спеціального апарату або спеціально призначених осіб, адже виконуваними функції носять загальний характер і включають управлінську діяльність і в інших сферах суспільних відносин. Разом з тим, безумовно, управління органами внутрішніх справ може здійснюватися не будь-якими суб'єктами, а лише тими, кому таке право надано відповідними правовими нормами. По-друге, ми не можемо погодитися з думкою про те, що управління може бути спрямовано на боротьбу будь з чим, у тому числі і на боротьбу зі злочинністю (останню ми розуміємо як суспільно небезпечне явище, яке охоплює всю сукупність посягань на суспільні відносини, що охороняються кримінальним законодавством у певному просторі й часі [54, с.298]). Визначення як мети управління боротьби, як ми вважаємо, робить таку боротьбу самодостатньою цінністю і утруднює розуміння моделі кінцевого результату, який має бути отриманий за її допомогою. Отже, якщо громадський порядок, громадська безпека [55–60], високий рівень захищеності прав, свобод і законних інтересів громадян [61] цілком обґрунтовано можуть вважатися моделлю бажаного результату, на який має бути спрямоване упорядкування системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку, то боротьба зі злочинністю виходить за межі такої моделі, що, у свою чергу, ставить питання про мету такої боротьби. Як справедливо зазначає Л.М. Давиденко, враховуючи фактичний стан економіки, соціальної, правової та інших сфер життєдіяльності, у яких коріняться причини та умови злочинності, висувати як головну мету боротьби зі злочинністю повсюдне її скорочення – було б неправильно. Уявляється, що на сучасному етапі головною метою боротьби зі злочинністю у нашій країні є стабілізація кримінальної ситуації [62]. Схожу думку поділяли і розробники Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», які у ст. 2 метою боротьби з

організованою злочинністю визначають встановлення контролю над організованою злочинністю, її локалізацію, нейтралізацію та ліквідацію; усунення причин і умов існування організованої злочинності [62, с.95–96]. Думка щодо того, що метою боротьби зі злочинністю є протидія кримінальним процесам у суспільстві, забезпечення стримання, скорочення злочинності і темпів її зростання, захист особистості, суспільства і держави від злочинних посягань, зустрічається і в інших джерелах [63, с.53]. Отже, на нашу думку, саме забезпечення зниження рівня злочинності, а не боротьба з нею, має виступати моделлю бажаного результату в системі управління органами внутрішніх справ.

На підставі викладеного вище можна сформулювати поняття управління органами внутрішніх справ як цілеспрямованої діяльності визначених правовими нормами суб'єктів з підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, зниження рівня злочинності, високого рівня захищеності прав, свобод та інтересів громадян.

1.3. Поняття та особливості адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

Не зважаючи на зовнішню простоту і загальнозживаність поняття правового регулювання, в юридичній науці налічується велика кількість визначень даної дефініції. Проблема наявності численних, часто таких, що суперечать одне одному, визначень, має не тільки теоретичний, а і прикладний характер: численні вимоги щодо «удосконалення системи правового регулювання» у певній галузі суспільних відносин можуть бути реалізовані лише за умови єдиного розуміння і нормотворцем, і правокористувачем того змісту, який у дане поняття вкладається. Однак, не зважаючи на важливість даної проблематики як на теоретичному, так і на практичному рівні, в юридичній науці вона досліджена недостатньо. Це обумовлює необхідність визначення особливостей формулювання поняття правового регулювання відповідно до існуючих сьогодні в праві концептуальних підходів.

Перший з означених підходів пов'язаний із ототожненням правового регулювання з правовим впливом або з визнанням першого складовою частиною останнього. Так, на думку С.С. Алексєєва, правове регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільних потреб соціального ладу [64, с.289]. П.М. Рабінович правове регулювання розглядає як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [65, с.44]. І.П. Голосніченко і М.М. Марченко вважають правове регулювання частиною правового впливу, його особливим порядком, що відзначається підвищеною чіткістю нормативної регламентації [66, с.89] і

здійснюється за допомогою специфічних правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації права [67, с.436]. На думку А.Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [68, с. 47].

У загальному розумінні вплив трактується як дія, яку певна особа чи предмет або явище виявляє стосовно іншої особи чи предмету; а також сила влади, авторитету [69, с.160]. Не зважаючи на відмінності у назвах впливу, який фігурує у викладених вище поняттях, його сутність, на нашу думку, цілком охоплюється феноменом правового впливу, оскільки і нормативно-організаційний вплив, і здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив, про який йдеться у визначеннях С.С. Алексєєва і П.М. Рабіновича, у кінцевому рахунку можуть носити лише правовий характер. У свою чергу, правовий вплив у теоретичних джерелах визначають як нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за як за допомогою спеціальних правових засобів (норм права, правовідносин, правових актів), так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права. При цьому феномен правового впливу включає до себе правову свідомість, правову культуру, механізм правового регулювання, правові принципи, правотворчий процес [70, с.100]. У більш загальному розумінні правовий вплив визначають як узятий в єдності та багатоманітності процес впливу права на соціальне життя, свідомість та поведінку людей [71, с.26].

Що ж стосується відмінностей між правовим впливом та правовим регулюванням, то тут уявляє інтерес думка В.М. Косовича, який виділяє наступні критерії розмежування правового впливу та правового

регулювання суспільних відносин: за підходом до праворозуміння; за соціальним призначенням та функціями; за елементами механізму правового регулювання та правового впливу; за рівнем впливу міжнародного права на національне [72, с.32–33]. За підходом до праворозуміння розмежування правового впливу та правового регулювання обумовлено існуванням концепцій позитивного і природного права. Якщо брати за основу поширену серед теоретиків позицію, що правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування [73, с.165], то таке визначення відповідає позитивістському (домінуючому в континентальній правовій системі) трактуванню права. З точки зору природного права правовий вплив – це дія права на широке коло суспільних відносин, свідомість і поведінку людей з допомогою не правових (психологічних, ідеологічних та ін.) засобів [74, с.258]. З цього приводу доцільного погодитися із думкою В.М. Косовича, який вважає, що правовий вплив – це взятий в єдності та багатоманітності процес впливу права (як спеціальними правовими засобами, так і іншими правовими явищами) на соціальне життя, свідомість і поведінку людини, а юридичні норми, попри регулятивні, виконують і загальносоціальні функції, наприклад, виховну – впливають на формування правової свідомості та правової культури громадян, отже, засоби правового регулювання слугують водночас і засобами правового впливу. Отже, правовий вплив охоплює розуміння права у двох площинах – як природного, так і юридичного [75, с.22].

За критерієм соціального призначення і виконуваних функцій В.М. Косович виділяє наступні відмінності: соціальне призначення правового впливу – забезпечення загальносуспільних цінностей та невід’ємних природних прав людини. Правове регулювання – це регулювання суспільних відносин з метою втілення в життя передусім нормативно закріплених конкретною державою цінностей. Тобто, якщо

правовий вплив у своїй основі має загальносуспільні інтереси, то правове регулювання – як загальносоціальні, так і групові (останні інколи можуть домінувати) [75, с.23]. На нашу думку, з цими положеннями важко погодитися, оскільки вони є справедливими лише для правової соціальної держави, до того ж за сприятливої економічної ситуації. Якщо розглянути, наприклад, правовий вплив на суспільно-політичне життя Німеччини Закону про надзвичайні повноваження від 24 березня 1933 р., про який теоретик фашизму Карл Шмідт писав: «Закон 24 березня 1933 р. по суті і є конституцією сучасної німецької революції. На підставі цього закону і за його допомогою може бути проведена подальша перебудова держави» [76, с.9], то можна переконатися, що у даному випадку метою правового впливу було не забезпечення загальносуспільних цінностей та невід’ємних природних прав людини, а встановлення домінуючої ролі нацистської партії. Якщо звернутися до особливостей правового впливу в умовах фінансово-економічної кризи, зокрема, до вживаних у багатьох державах так званих непопулярних заходів щодо кардинального скорочення штатної чисельності працівників державних органів та установ, підвищення пенсійного віку, обмеження певних видів державної допомоги, то також можна дійти висновку, що досягнення поставленої перед певною державою мети (у даному випадку – скорочення бюджетних витрат) може здійснюватися за рахунок обмеження певних прав деяких представників соціальних груп. Отже, на нашу думку, обмежувати соціальне призначення правового впливу забезпеченням загальносуспільних цінностей та невід’ємних природних прав людини означало б заперечувати існування цього феномену у тоталітарних державах, у державах, які лише стали на шлях побудови демократії, за умов кризи тощо.

Що стосується відмінностей між правовим регулюванням та правовим впливом за елементами їх механізму, то, безумовно, що складові правового регулювання можуть водночас бути засобами

правового впливу. На думку В.М. Косовича спектр елементів механізму правового впливу значно ширший, оскільки крім них, він також включає правову свідомість, правову культуру, стан законності тощо [75, с.23]. Разом з тим необхідно звернути увагу на той факт, що розуміння співвідношення між правовим регулюванням та правовим впливом значною мірою залежить від розуміння структури механізму правового регулювання, яке має відмінності у різних авторів. Так, на думку С.Г. Стеценка, Я.В. Лазура та деяких інших вчених існують і функціональні складові частини адміністративно-правового механізму, до яких належать правова свідомість та правова культура, юридичні факти, законність, акти тлумачення та акти застосування норм права, що не є обов'язковими елементами зазначеного механізму, однак значним чином впливають на його ефективність [34; 77].

І, нарешті, за рівнем впливу міжнародного права на національне висловлюється думка щодо того, що норми міжнародного права можуть використовуватись у внутрішньодержавній практиці як засіб правового регулювання лише за умови їх ратифікації та імплементації у національне право. Однак вони можуть слугувати засобом правового впливу і без надання їм загальнодержавної обов'язковості. Наприклад, рішення Європейського Суду з прав людини, пов'язані із забезпеченням прав людини, закріплених Конвенцією про захист прав людини та основних свобод 1950 р., можуть бути своєрідним орієнтиром для суддів України у разі розгляду аналогічних справ [75, с.24]. З цією думкою важко не погодитися, однак зауважимо, що це стосується не лише впливу міжнародного права на національне, а й таких суто внутрішньодержавних процесів, як, наприклад, обговорення проектів законодавчих актів, що у разі їх прийняття матимуть суттєве значення для суб'єктів суспільних відносин. Як свідчать події, пов'язані із обговоренням Податкового кодексу України, проекту пенсійної реформи тощо, результати такого обговорення, не будучи засобами правового регулювання, здатні чинити

свій вплив на процеси прийняття та внесення змін до законодавчих актів. Що ж до думки про розмежування між правовим впливом і правовим регулюванням за критерієм рівню впливу міжнародного права на національне, то вона рівнозначна визнанню претендента джерелом національного права. Втім, така позиція висловлюється у наукових публікаціях: наприклад, Д.В. Кухнюк пише: «Ухвали та рішення Європейського суду з прав людини та ухвали Європейської комісії з прав людини з питань кримінального процесу складають практику Європейського суду з прав людини є джерелом права та мають правову природу судового прецеденту, як для Європейського суду, так і судів України» [78, с.161].

Резюмуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що розуміння співвідношення правового впливу та правового регулювання має значні відмінності у залежності від наступних критеріїв: а) від панування концепції позитивного чи природного права у роботах певних дослідників; б) від розуміння ролі держави у захисті загальносуспільних інтересів; в) від особливостей підходу до структури механізму правового регулювання та механізму правового впливу; г) від визнання думки щодо наявності в нашій державі прецеденту як джерела права. Отже, для дослідників, які визнають пріоритет концепції позитивного права, вважають, що держава захищає загальносуспільні інтереси, вважають, що правова культура, правова свідомість та ін. входять до механізму правового регулювання, і не заперечують використання прецедентів як джерел права, правовий вплив і правове регулювання можуть виступати як тотожні. У той же час заперечення одного із визначених вище критеріїв призводить до виникнення розмежування між правовим впливом і правовим регулюванням [79, с.539].

Поділяючи думку прихильників концепції природного права, вважаючи пріоритетною роль держави у захисті загальносуспільних інтересів, і заперечуючи віднесення прецеденту до джерел національного

права, ми можемо зробити висновок, що правове регулювання співвідноситься із правовим впливом як загальне і конкретне.

На нашу думку, позиція, відповідно до якої правове регулювання ототожнюється із правовим впливом або називається частиною останнього, співвідноситься із інструментальним підходом до права, відповідно до якого право розглядається як система правових засобів, що забезпечують юридичний вплив на відносини в суспільстві [80, с.262].

Окрім прихильників ототожнення правового регулювання і правового впливу, існує група дослідників, які розглядають правове регулювання як процес. Так, на думку російських вчених В.Н. Ушакова та В.С. Чеканова, правове регулювання – це процес здійснення юридичної функції держави, яка уявляє собою реалізацію правового впливу на суспільні відносини [81, с.422]. На думку О.П. Єгоршиної та Р.А. Ромашова, правове регулювання – це процес, який передбачає безпосередній (активний) правовий вплив на юридично значущі суспільні відносини [82, с.41]. При цьому, хоча у наведених вище визначеннях і зустрічається поняття «правовий вплив», автори цих визначень не ототожнюють з ним правове регулювання. Отже, розуміння правового регулювання як процесу, у результаті якого здійснюється вплив держави на суспільні відносини, є кардинально відмінним від розуміння правового регулювання як елемента правового впливу. У даному випадку правовий вплив буде лише наслідком правового регулювання. До того ж, якщо слідувати логіці даних визначень, можна припустити, що у випадках, коли правове регулювання внаслідок певних причин буде неефективним, то правовий вплив взагалі не здійснюватиметься. Тобто розуміння правового регулювання як процесу зводить правовий вплив до бажаних і можливих, але не обов'язкових наслідків такого регулювання. Не зважаючи на певну зовнішню хиткість такої точки зору, вона, на нашу думку, може підтверджуватися певними прикладами практичної реалізації правових норм. Так, 11 червня 2009 року Верховною Радою

України прийняті антикорупційні закони, а саме: Закони України «Про засади запобігання та протидії корупції» [83], «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [84] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [85]. Вказані закони набрали чинності з дня їх опублікування і ввелися в дію з 1 січня 2011 року. При цьому відповідно до пункту 2 Прикінцевих положень Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» з 1 січня 2011 року втратив чинність Закон України «Про боротьбу з корупцією» [86]. А 5 січня 2011 року відповідно до Закону України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» [87] Закони України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» визнано такими, що втратили чинність. Отже, з одного боку, норми, що містяться у названих вище Законах України, безумовно виступають частиною правового регулювання, однак, з іншого боку, казати про їх вплив на суспільні відносини було б некоректним. У даному випадку правове регулювання як процес не мало своїм наслідком правовий вплив.

На нашу думку, за своєю сутністю розуміння правового регулювання як процесу, що має своїм наслідком здійснення правового впливу, відповідає інституційному підходу в праві – спеціально-юридичному способу наукового осмислення правової дійсності, за якого право розглядається з точки зору юридично належного, тобто в якості певним чином структурованого утворення юридичних норм та інститутів, метою яких є здійснення регулятивного впливу на суспільну практику [88, с.17].

Існує позиція, відповідно до якої правове регулювання – це метод. Так, на думку Н.В. Михайлової, правове регулювання – це особливий формалізований метод державної регламентації дій суб'єкта права [89, с.60]. На нашу думку, у даному випадку спостерігається ототожнення правового регулювання з методом правового регулювання. Останній розуміють як сукупність специфічно-нормативних засобів впливу права на суспільні відносини, що дозволяють відмежовувати правове регулювання від інших форм впливу права на суспільні відносини [90, с.52], як спосіб впливу держави на ті чи інші суспільні відносини, застосовані нею прийоми для встановлення взаємозв'язку сторін» [91, с.171], прийоми юридичного впливу, їх поєднання, що характеризують використання в даній галузі суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів [92, с.67]. Як можна побачити, з одного боку, у даних визначеннях знову-таки згадується вплив. Однак у даному випадку мова йде лише про прийоми, способи або засоби такого впливу. Якщо звернутися до тлумачення терміну «регламентація», який вживається

Н.В. Михайловою, то це слово має два значення: 1) дія за значенням «регламентувати»; 2) сукупність правил, що регламентують, регулюють, обмежують чию-небудь діяльність. У свою чергу, «регламентувати» означає примушувати кого-небудь дотримуватися певних правил, обмежень [48, с.1020]. Цікаво, що «регулювати» у загальному розумінні – це дія за значенням регулювати, а останнє означає «1. Впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; 2. Домагатися нормальної роботи машини, установки, механізму та т.ін. забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей», і, за конотацією даної лексичної одиниці, збільшуючи або зменшуючи швидкість, величину і т.ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь [48, с.1020– 1021]. Отже, терміни «регулювання» та «регламентація» є дуже близькими за своїм змістом, у

певних випадках можуть виступати як синонімічні, тому визначення правового регулювання як регламентації містить у собі елементи тавтології. Разом з тим не можна не погодитися із виділенням Н.В. Михайловою такої ознаки досліджуваного феномену, як формалізованість. Але ж зведення правового регулювання до методу регламентації дій суб'єктів права, на нашу думку, не дозволяє розглянути це явище як систему, у сукупності елементів, з яких воно складається, та зв'язків між цими елементами, не дозволяє спостерігати це явище у динаміці, відстежувати притаманні йому закономірності. Тому, не заперечуючи доцільності розгляду адміністративно-правового регулювання як специфічного формалізованого методу діяльності держави, зауважимо, однак, що такий підхід дозволяє розглянути лише певні аспекти досліджуваного феномену, але не дає змоги скласти про нього системне уявлення.

Існує підхід, відповідно до якого правове регулювання уявляє собою встановлення, закріплення або упорядкування суспільних відносин у певній сфері. Так, О.Ф. Скакун вважає, що правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [93, с.529]. На думку Б.В. Сабецького, правове регулювання – це закріплення у правових нормах певного рівня суспільних відносин, забезпечення їх стабільності через постійний контроль, відновлення правовими засобами їх порушень, приведення їх у відповідність з існуючими нормами права [94, с.9]. «Правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупністю правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток», – пише В.П. Плавич [95, с.7]. Таку точку поділяли і деякі радянські дослідники: «правове регулювання – це встановлення правових норм і підлеглість останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників», – писав С.Ф. Кечекьян більш ніж

півстоліття тому [96, с.43]. Як свідчить аналіз наведених вище визначень, вони охоплюються нормативно-юридичним підходом до правопізнання, за якого право розглядається як сукупність офіційно визнаних державою настанов (норм), що виступають співвимірниками юридичного характеру та правомірності (законослухняності) поведінки соціальних суб'єктів. Позитивною рисою даного підходу, на нашу думку, є визначення зв'язку правового регулювання з суспільними відносинами. Разом з тим не можна не побачити, що у наведених вище визначеннях досліджуваній феномен розглядається як аспект правового впливу, тому за своїм змістом вони подібні підходу до правового регулювання як до правового впливу або його частини, про що вже йшлося вище.

Необхідно також зупинитися на розгляді правового регулювання як діяльності у роботах таких вчених як Ф.Н. Фаткуллін, який у 1980 році висловив думку, що правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій [97, с.61]. Такий підхід зустрічається і у сучасних дослідженнях, зокрема, С.М. Чистов вважає, що правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права [98, с.36]. В.М.Сирих дає визначення правового регулювання як діяльності держави і суспільства, здійснюваної в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [99, с.148]. Діяльнісний підхід у праві – це спосіб пізнання права у єдності його норм, практичних правомірних дій і відповідних соціально значущих результатів [100, с.34] при якому право розглядається як процес, пов'язаний із формуванням права та його реалізацією у фактичних вчинках [88, с.16]. Діяльнісний підхід уявляється нам досить продуктивним для дослідження правового регулювання, оскільки дозволяє охарактеризувати спрямованість права,

його норм та інститутів, на досягнення фактичних результатів, тих цілей, які ставить перед собою нормотворець, і, відповідно, зробити обґрунтовані висновки щодо ефективності правового регулювання у певній сфері. Разом з тим недоліком цього підходу необхідно визнати відсутність єдиного розуміння самого поняття «діяльність», відносно якого у науковій літературі існують десятки взаємовиключних підходів. Тому дослідження правового регулювання з цих позицій потребує уточнення змісту даного поняття стосовно досліджуваних явищ та процесів.

Крім того, відповідно до цілей, які ставили перед собою певні дослідники, можна виділити телеологічний підхід до правового регулювання, відповідно до якого останнє уявляє собою цілеспрямований текстуальний (інформаційно-ціннісний) правовий вплив на суб'єктів права («правове регулювання – це різновид руху інформації. А носієм інформації в перебігу правового регулювання виступає мова як знакова система» [101, с.7– 9]), дуже близький до нього комунікативний підхід, відповідно до якого правове регулювання – складний і багатофакторний процес упорядкування інформаційного обміну, який здійснюється учасниками правової комунікації [102, с.4– 5], феноменологічний підхід, відповідно до якого правове регулювання є актом екстерналізації – прояву активності людини як такої, внаслідок чого відбуваються зміни в оточуючому середовищі, а зовнішня активність відображається в певній формі [103, с.52]. Вказані підходи дозволяють реалізувати поставлені перед дослідниками конкретні завдання, але не претендують на універсальність, яка дала б змогу використовувати ці підходи для дослідження всіх аспектів правового регулювання.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що різноманітність визначень правового регулювання у теоретичних джерелах обумовлена різноманітністю підходів до праворозуміння. При цьому кожен з цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-

логічний апарат, а вибір одного з них врешті-решт залежить від дослідника і обумовлений специфікою та завданнями певного дослідження. Виділення ж найбільш загальних закономірностей кожного підходу дозволяє розглянути феномен правового регулювання у наступних аспектах.

В інструментальному аспекті:

виходячи з теорії природного права, правове регулювання – це частина (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку суспільних відносин;

виходячи з теорії позитивного права, правове регулювання – нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права.

В інституційному аспекті правове регулювання – це процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини.

У нормативно-юридичному аспекті правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення.

У діяльнісному аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до

правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві.

Безумовно, оскільки людська думка не стоїть на місці, існують і інші підходи до розуміння правового регулювання, і будуть з'являтися нові, також претендуючи на універсальний характер. І за таких умов відстоювати перевагу одного з таких підходів над іншими уявляється нам недоречним. Разом з тим дослідник завжди має розуміти, якими вихідними концепціями він керується, обґрунтовуючи певне розуміння правового регулювання, описуючи його зміст, структуру та ознаки.

Переходячи до з'ясування сутності адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, зазначимо, що у сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема удосконалення управління означеними органами, яке значною мірою відстає від потреб часу. Як аргументовано зауважують науковці і практики, незважаючи на виключну важливість для держави і суспільства виконуваних ОВС функцій, на даний час система управління органами внутрішніх справ є недосконалою для їх ефективного виконання. Наслідками цього є: загроза національній безпеці держави; перетворення Міністерства внутрішніх справ України в орган, який діє нижче власних можливостей; розбалансування правоохоронної системи, ускладнення криміногенної ситуації; плинність персоналу, відсутність в його роботі вмотивованості та створення корупційної атмосфери [104]. Однак, передумовою успішності будь-якого реформування є методологічна визначеність поставлених завдань та критеріїв досягнутих результатів, що, у свою чергу, потребує з'ясування меж та ознак адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

У системі суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління, виокремлюються суспільні відносини, які потребують правового регулювання. Факторами необхідності такого регулювання є:

наявність публічної потреби в упорядкуванні цього виду суспільних відносин; соціально-економічна значимість цих відносин для суспільства і держави; необхідність державно-управлінського впливу на ті види відносин, які є соціально-значущими для держави і суспільства, забезпечення державної та громадської безпеки; процес постійного розвитку і вдосконалення таких відносин вимагає від держави реагування з метою їх спрямування у соціально-корисне русло [105, с.47]. У науці адміністративного права адміністративно-правове регулювання традиційно розуміють як один із видів правового регулювання суспільних відносин. Але, як і в ситуації з підходами до поняття «правове регулювання», щодо розуміння дефініції «адміністративно-правове регулювання» у теоретичних джерелах існує декілька точок зору. Так, під адміністративно-правовим регулюванням розуміють систему адміністративно-правових засобів, що опосередковують регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу реалізації виконавчої влади [106, с.26], сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, структурними елементами яких є норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [107, с.14], механізм імперативно-нормативного упорядкування й організації діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого порядку функціонування [108, с. 379], сукупність норм законодавчих та підзаконних правових актів, які є основою для виконавчої і розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації у певній сфері [109, с.7]. Аналізуючи існуючі у сучасній науці визначення поняття адміністративно-правового регулювання, можна дійти висновку, що вони базуються на різних підходах до сутності правового регулювання як узагальнюючої категорії, а ці підходи, у свою чергу, обумовлені різними

концепціями праворозуміння, про що вже йшлося вище. Оскільки, на нашу думку, кожен з цих підходів може бути ефективно використаний для вирішення конкретних завдань, які стоять перед певним дослідником, під час визначення поняття «адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ», не заперечуючи цінності інших підходів, доцільно все-таки виходити з інструментального підходу, базуючись на вихідних принципах позитивного права. Перевагою інструментального підходу у даному випадку є те, що він дозволяє визначити набір гарантованих державою, правовою системою і всією сукупністю суспільних відносин соціально-юридичних засобів, що надаються законом суб'єктам правовідносин для досягнення ними правовими (цивілізованими) способами бажаного результату [88, с.16]. Тобто за допомогою інструментального підходу можна отримати змогу дослідити зв'язки, які існують між використовуваними засобами впливу на систему управління органами внутрішніх справ і досягненням поставлених при цьому цілей. Перевагою використання принципів позитивного права у даному випадку буде широке розуміння механізму правового регулювання, який включає не лише правові норми, правові відносини та правозастосовні акти, а й юридичні факти, правову свідомість суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, яка, у свою чергу, складається з правової ідеології; правової психології та правової поведінки; законність, акти тлумачення і акти застосування норм права. З цього приводу слід визнати цілком обґрунтованою та методологічно зручною класифікацію елементів механізму правового регулювання С.Г. Стеценка, який першу групу елементів відносить до органічних, а другу – до функціональних складових означеного механізму, зауважуючи при цьому, що функціональні складові не мають обов'язкового характеру, однак впливають на надійність механізму правового забезпечення [34, с.66].

Викладене вище дає змогу сформулювати визначення адміністративно-правового регулювання як адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання.

Спробуємо тепер сформулювати особливості, які притаманні адміністративно-правовому регулюванню управління органами внутрішніх справ.

По-перше, адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ є складовою частиною адміністративно-правового регулювання управління адміністративно-політичною діяльністю, яке, у свою чергу, є елементом адміністративно-правового регулювання державного управління. Необхідно відзначити, що у підручниках з адміністративного права виділяють категорію «управління внутрішніми справами», сутність якої пояснюється тим, що в процесі такого управління здійснюють безпосередню охорону прав і свобод громадян, а також забезпечують громадський порядок і громадську безпеку [с. 489]. При цьому аналіз змісту положень низки підручників свідчить, що єдиним спеціальним суб'єктом, який безпосередньо здійснює діяльність у відповідній сфері, є органи внутрішніх справ [33, с.488– 507; 111, с.196– 208; 31, с.413– 436 та ін.]. Серед суб'єктів управління внутрішніми справами називають також Верховну Раду України, Президента України та Кабінет Міністрів України, однак для цих органів функція управління внутрішніми справами є лише однією з багатьох виконуваних ними функцій у сфері державного управління, а єдиним центральним органом державної виконавчої влади у сфері внутрішніх справ називають Міністерство внутрішніх справ України [31, с.413]. Однак, як було детально обґрунтовано у підрозділі 1.1, сфера внутрішніх справ уявляється нам більш широким поняттям, ніж сфера

діяльності органів внутрішніх справ, отже, на нашу думку, адміністративно-правове регулювання управління сферою внутрішніх справ і адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ співвідносяться як загальне та окреме.

По-друге, необхідно зупинити увагу на такій особливості досліджуваного феномену, як цілеспрямованість. Найбільш влучно, на нашу думку, з цього приводу висловився Т.О.Дідич, який дає визначення мети правового регулювання як досягнення правового результату, ідейний (віртуальний) варіант якого був відображений нормопроектувальниками в проекті нормативно-правового акту шляхом комбінації ідеальної моделі (цілеспрямованої моделі) суспільних відносин, що закріплюється у змісті проекту [113, с.17]. Таке визначення може використовуватися як загальне для широкого кола явищ та процесів у правовій сфері. Разом з тим, існують і більш конкретні визначення, відповідно до яких метою правового регулювання є правовий порядок [114, с.480; 115, с.218], створення умов упорядкованості суспільних відносин, які були б всебічно забезпечені, як юридично, так і економічно, і дозволяли б особі реалізувати свої природні права та захистити у випадку їх порушення, а й сприяння формуванню суспільної правосвідомості гуманістичного характеру [116, с.39]; забезпечення належної реалізації приписів норм права [117, с.78]. Однак, на нашу думку, останні три підходи до визначення мети правового регулювання не дають змоги об'єктивно досліджувати зміст та особливості правового регулювання у певній сфері, оскільки приписують законодавцю а priori певні цілі, до яких він у певній ситуації може й не прагнути. Так, метою законодавця можуть бути економія державних коштів за умов фінансово-економічної кризи, що досягається за рахунок обмеження системи пільг та гарантій певних категорій громадян, захист інтересів певних фінансово-економічних груп за рахунок обмеження прав інших суб'єктів суспільних відносин тощо. Ідеалістичний підхід до законодавчого органу

як до такого, що завжди має на меті суспільне благо, ставить перед наукою принципово невирішуване завдання – обґрунтувати наявність загально визнаних гуманістичних цінностей навіть у тому випадку, якщо у певному правовому акті вони відсутні. Такий підхід залишився нам у спадок від тоталітарно-командної системи управління суспільними відносинами за радянських часів, коли основним завданням науки було створення міцного теоретичного підґрунтя для домінуючої ролі КПРС у системі суспільних відносин. Використання такого підходу сьогодні не дає змоги оцінити ефективність правового регулювання, оскільки реальні цілі підмінюються бажаними.

Тому аналіз змісту правового регулювання у певній сфері має виходити із визначення мети нормотворчої діяльності у кожному конкретному випадку, і оцінювати ступінь досягнення бажаного нормотворцем результату.

По-третє, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є односторонній характер такого регулювання та наявність жорсткої адміністративної ієрархії, за яких вимоги вищих суб'єктів, закріплені у юридично-владних приписах, є обов'язковими для нижчих, а нижчі суб'єкти зобов'язані ці приписи виконувати, у випадку ж їх невиконання несуть за це юридичну відповідальність.

По-четверте, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є здійснення остатнього від імені держави спеціально уповноваженими суб'єктами. До таких суб'єктів належать як вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, роль якого щодо управління в даній сфері за умов повернення до конституційної моделі президентсько-парламентської республіки значно збільшилася [1], Кабінет Міністрів України, так і Міністерство внутрішніх справ, уповноважене приймати рішення щодо організації своєї діяльності у межах визначеної компетенції. Дещо

дискусійним є питання щодо включення до кола суб'єктів адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері громадських організацій, яким делеговане таке повноваження. З одного боку, сьогодні здійснюють свою діяльність Наукова рада МВС, Інформаційна рада МВС України, з іншого – рішення цих органів мають рекомендаційний характер. Тому, не зважаючи на той факт, що певні громадські організації уповноважені здійснювати контроль та оцінювання певних напрямів діяльності органів внутрішніх справ, їх можна віднести до суб'єктів управлінської діяльності (як відомо, контроль – це функція управління), а не до суб'єктів адміністративно-правового регулювання.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як адміністративно-правовий вплив, здійснюваний за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання, на цілеспрямовану діяльність з підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, зниження рівня злочинності, високого рівня захищеності прав, свобод і інтересів громадян.

1.4. Мета адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

Удосконалення будь-яких соціальних процесів є можливим лише за умови усвідомлення мети, яка визначає спрямованість та особливості таких процесів. Не можна заперечувати наявність цільового моменту в праві взагалі і в правозастосовчому акті, зокрема, оскільки останній, будучи одним із елементів механізму правового регулювання і будучи заснованим на праві, містить в собі цілісні якості, притаманні праву [119, с.10]. Для того, щоб досягнути бажаного результату, необхідно чітко визначити поставлену мету, визначити завдання впливу на соціальні (правові) відносини, поставити своєрідний діагноз існуючій ситуації, за умови, якщо вона не влаштовує, виявити засоби досягнення мети, визначити провідних суб'єктів у ланці відповідних правовідносин і засоби впливу на їх поведінку [120, с.14]. Не є винятком і адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ, визначення мети якого дозволило б усвідомити ступінь досягнення визначених орієнтирів та зв'язок між застосовуваними засобами та методами і отриманими результатами. Однак, на жаль, проблема адміністративно-правового регулювання взагалі і адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ ще недостатньо розроблена у сучасній науці адміністративного права. Недостатність теоретико-методологічного підґрунтя, на нашу думку, негативно впливає на сучасні процеси реформування органів внутрішніх справ, обумовлюючи відсутність системності та послідовності такого реформування. Вказане обумовлює необхідність визначення мети адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

У загальному розумінні мета уявляє собою те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, конотація значення цього терміну – заздалегідь намічене завдання, замисел, намір, план [69, с.173; 121, с.78]. Відносно мети правового регулювання в юридичній науці склалося декілька підходів. Так, Д.М. Чечот

вважає, що, оскільки право регулює суспільні відносини, то мета правового регулювання знаходиться у сфері суспільних відносин, а не у сфері самого права, яке у даному випадку лише виконує роль регулятора таких відносин [122, с.22]. Близькою до його позиції є думка В.П. Плавича, який вважає, що метою правового регулювання є не тільки створення умов упорядкованості суспільних відносин, які були б всебічно забезпечені, як юридично, так і економічно, і дозволяли б особі реалізувати свої природні права та захистити у випадку їх порушення, а й сприяння формуванню суспільної правосвідомості гуманістичного характеру. Це означає встановлення гармонійного характеру відносин особи, суспільства і держави, де людина, її права і свободи визнаватимуться найвищою соціальною цінністю, головним системоутворюючим чинником суспільства, забезпечення функціонування суспільного і особистого життя, при дотриманні порядку і норм поведінки у відповідності з морально виваженими юридичними засобами [95, с.39]. Як вважає В.П. Яценко, мета правового регулювання – задоволення конкретних законних інтересів суб'єктів [123, с.59]. У цілому така позиція враховує сутність права як регулятора суспільних відносин, однак необхідно відзначити можливість розповсюдження цих визначень лише на соціальну правову демократичну державу, в якій існує ідеальний законодавець, що прагне лише до додержання загальнолюдських цінностей і захисту інтересів всіх верств населення. Однак, як свідчить досвід багатьох держав, у тому числі і так званих держав сталої демократії, метою прийняття правових актів часто є захист інтересів певних соціальних груп або окремих їх членів. Особливо яскраво це простежується у протекціоністській політиці відносно вітчизняного виробника. Отже, позиція, відповідно до якої метою правового регулювання є упорядкування суспільних відносин з метою всебічного захисту інтересів людини та громадянина уявляється нам скоріше мета-ціллю правового регулювання, його ідеальною моделлю.

Проміжкову позицію між першим та другим підходами до визначення мети правового регулювання займає С.А. Капітанська, яка вважає, що цією

метою є встановлення такого порядку у суспільному житті, який би максимально відповідав приписам правових норм, закладеним у них принципам соціальної справедливості [124, с.46]. Існує думка, що метою правового регулювання є правопорядок, саме для його досягнення приймаються закони та затверджуються підзаконні правові акти, застосовуються заходи зі зміцнення законності [125, с.551]. На нашу думку, із таким визначенням погодитися не можна. Аналіз чисельних визначень поняття правопорядку у теоретичних джерелах свідчить, що його сутність зводиться до врегульованої нормами певних галузей права системи суспільних відносин або стану таких відносин [126, с.130 та ін.]. Тобто у даному випадку правове регулювання, яке виступає засобом, інструментом впливу на суспільні відносини, ототожнюється з самими суспільними відносинами, внаслідок чого має місце регулювання заради регулювання, а мета цього процесу залишається нез'ясовною.

На думку М.Д. Гнатюк, кінцевою метою правового регулювання суспільних відносин є правомірна поведінка [127, с.47– 50]. Однак, на нашу думку, тут знову-таки має місце певна тавтологія. Правомірна поведінка розуміється як такі вчинки (діяння), які не суперечать приписам правових норм або основним приписам права певної держави [126, с.128], як волевиявлення суб'єкта, відповідне праву [128, с.3], як виконання юридичних обов'язків і користування юридичними правами [129 с. 363], як реалізація правових приписів [130, с.30]. Не зважаючи на відмінності між наведеними визначеннями, спільною для них ознакою виступає певна активність індивідуума з виконання приписів правових норм. Отже, розуміння правомірної поведінки як мети правового регулювання означає встановлення правових норм для додержання цих норм. Як можна побачити, правове регулювання за таких умов розуміється як самодостатній процес, не пов'язаний із соціальними процесами, що мають місце у суспільстві.

«Кінцевою метою правового регулювання є забезпечення належної реалізації приписів норм права, що неможливо без створення комплексу

взаємопов'язаних і взаємодіючих передумов, засобів та умов, які створюють юридичні та фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав та свобод тощо, тобто механізму забезпечення прав і свобод особи», – вважає К.Г. Волинка [131, с.5]. Розуміння даного визначення певною мірою утруднюється з-за включення до його складу передумов, умов, засобів, можливостей та механізму забезпечення останніх, однак за своєю сутністю наведена дефініція є близькою до визначення М.Д. Гнатюк, оскільки знову-таки правові норми встановлюються для того, щоб правові норми реалізовувалися.

«Метою правового регулювання є впорядкування діяльності суб'єктів, що досягається шляхом поширення дії правових приписів на суспільні відносини в процесі правореалізації», – визначає Л.О. Макаренко [132, с.131]. У цьому визначенні з'являється категорія діяльності, однак залишається незрозумілим, яка саме діяльність мається на увазі (наприклад, у загальній психології традиційно виділяють три форми діяльності – праця, навчання та гра, при цьому зрозуміло, що суспільні відносини, пов'язані з останнім видом діяльності, правом практично не регулюються).

Найбільш цікавими нам уявляються комплексні підходи до мети правового регулювання, особливістю яких є врахування системного зв'язку між діями законодавця і наслідками для суб'єктів відповідних правовідносин. Т.Г. Андрусак визначає наступні цілі правового регулювання: 1) закріплення за допомогою юридичних засобів існуючих суспільних відносин; 2) стимулювання розвитку та поширення суспільних відносин, які відповідають загальнодержавним та загальносуспільним потребам та інтересам; 3) створення умов для виникнення та розвитку нових необхідних типів і форм суспільних відносин; усунення суспільно небезпечних та суспільно шкідливих відносин [133, с.143]. Як можна побачити, тут також присутня категорія суспільних відносин, однак у контексті їх закріплення, виникнення і розвитку, що усуває проблему регулювання заради регулювання. Також у даному визначенні не просто міститься дефініція «інтерес», а й є вказівка на

можливість конфлікту між різними групами інтересів, оскільки автор виділяє окремо загальнодержавні і загальносуспільні потреби і інтереси. Крім того, заслуговує на увагу визначення як мети правового регулювання усунення суспільно небезпечних та суспільно шкідливих відносин.

На думку В.П. Казмирчука і В.В. Мухіна, які також комплексно підходять до досліджуваної проблематики, мета правового регулювання може бути як неправовою (переслідується досягнення цілей економічних, політичних, гуманітарних тощо), так і правовою (удосконалення чинного законодавства, приміром). Визначення мети завжди пов'язане з оцінкою дійсності, в тому числі правової, і така оцінка фіксує суперечливість, недостатність останньої, виражає прагнення подолати їх. Тому мета в свій зміст включає не лише констатацію чинного положення речей, а й вказівку на належне. Ця ціль пов'язана не тільки з оцінкою існуючих відносин, але і з вказівкою на належну поведінку учасників суспільних відносин, необхідну для перетворення дійсності, з формуванням установки соціально-активної поведінки суб'єктів права [134, с.117; 135, с.39]. Близькою до цієї позиції є визначення Т.О. Коломоєць, яка вважає, що надання будь-якому явищу нормативної форми здійснюється шляхом його легітимації (узаконення), тобто закріплення в певному акті моделі даного явища з метою встановлення його відповідності з реально існуючим. Мета правового регулювання досягається лише при наявності відповідності між зазначеними явищами [136, с.34]. М.В. Афанасьєва, не конкретизуючи, щоправда, сутності відповідних процесів і механізмів, також вважає, що мета правового регулювання – ввести суспільні відносини в рамки, прийнятні для всіх членів суспільства, додати їм визначеної стійкості, упорядкованості, незалежності від сваволі окремих особистостей [137, с.98]. Не зважаючи на практичну неможливість прийнятності приписів правових норм для всіх без винятку членів суспільства, необхідно, тим не менш, звернути увагу на такий змістовний аспект цього підходу, як досягнення певної моделі побудови суспільних відносин, визначених законодавцем.

Резюмуючи позитивні аспекти описаних вище підходів до визначення мети правового регулювання, можна зробити наступні висновки. Розуміння права як загальної волі, що є результатом узгодження приватних або специфічних інтересів, яка виражена у законі чи іншим способом визнається державою [138, с. 113], як системи регуляції і захисту вільної поведінки індивідів засобами державної (політичної) влади. [139, с.17], як явища соціальної дійсності, що існує та функціонує у відповідності із законами цілісного органічного утворення – законами системи, які, у свою чергу, знаходяться у складних (системних) зв'язках з усім комплексом соціальних утворень [140, с.54], детермінує розуміння правового регулювання як процесу, тісно пов'язаного із соціальним життям соціуму. При цьому правове регулювання завжди є вторинним, похідним від потреб та запитів суспільства або окремих його груп. Тому цілі правового регулювання не можуть бути суто правовими, оскільки право існує для оптимізації функціонування суспільства, а не навпаки. Отже, соціально обумовлена ціль або цілі правового регулювання виступають як модель бажаного стану суспільних відносин. Однак заперечувати існування і суто юридичних цілей права було б помилковим. Оскільки право – це системне утворення, воно прагне досягти певного стану урегульованості, критеріями якої є відсутність суперечностей і прогалин, наявність діючого механізму реалізації правових приписів. Але, на відміну від соціуму, який уявляє собою певну єдність індивідуумів, яким притаманні можливість здійснення активних дій, право – це явище, яке може змінюватися лише за умови доброї волі тих же представників соціуму або окремих їх груп. Тому усвідомлення соціальних цілей завжди буде простішим, ніж розуміння цілей суто правових. Як приклад можна навести випадки, коли соціальне замовлення полягало у тому, щоб не створювати механізм реалізації окремих правових норм, залишити їх декларативними, свідомо ускладнити розуміння правових приписів тощо.

Тому правове регулювання детермінується наявністю соціальних цілей та певних завдань, у тому числі юридичних цілей, при цьому перші

визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у певній державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює.

Необхідно зауважити, що правове регулювання у кращому випадку відображає потреби та інтереси більшості населення, і ще ніколи не відображало інтереси всіх членів суспільства. У випадку, коли кожна правова норма буде втілювати інтереси кожного члена суспільства, мова, мабуть, має йти про зникнення держави та права, про що писали у своїх роботах класики марксизму-ленінізму. Крім того, досить частими є випадки, коли спрямованість правового регулювання визначається потребами окремих соціальних груп, зокрема, олігархічних або приналежних до єдиної правлячої партії, або навіть інтересами окремих осіб чи їх сімей за умов абсолютної монархії. Отже, за таких умов на передній план виходять не гуманістичні цінності, накопичувані людською цивілізацією протягом тисячоліть свого існування, а модель бажаного результату, досягнення якого детермінує правотворчість і зміст правового регулювання. Така модель може відповідати, не відповідати або частково відповідати гуманістичним цінностям певного суспільства. Враховуючи, що саме суспільство постійно змінюється, відмирають старі та народжуються нові відносини, закладена у правовому регулюванні модель бажаного результату постійно потребує змін. Крім того, значний вплив на національні правові системи здійснює міжнародне законодавство, що теж необхідно враховувати при аналізі досліджуваного феномену.

Вказане дає можливість визначити мету правового регулювання у широкому розумінні як обумовлену певними міжнародними, державними, суспільними, груповими або індивідуальними потребами та інтересами модель бажаного результату розвитку, зміни або припинення суспільних відносин у певній сфері. Ознакою соціальної демократичної держави буде при цьому врахування у системі правового регулювання інтересів та потреб як можна більшої частини громадян певної держави, а також громадян інших

держав та осіб без громадянства. Вузьке розуміння мети правового регулювання, на нашу думку, обумовлено особливостями державного ладу, розвитком демократичних відносин і громадянського суспільства у кожній окремо узятій державі на певному етапі її розвитку.

Переходячи до визначення мети адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, необхідно відмітити, що кожна галузь права накладає свій відбиток на особливості такого регулювання, що обумовлено відмінностями у предметі та методах кожної галузі. Вказані відмінності обумовлюють і існуючі в науці адміністративного права визначення мети адміністративно-правового регулювання. Так, на думку К.К. Афанасьєва, метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установлення і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, у яких кожній людині має гарантуватися реальне дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [141, с.3]. З точки зору В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Є.Б.Ольховського на сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, якими кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [31, с.3; 142, с.29– 32]. Як можна побачити, у даних визначеннях, які відображають позитивні тенденції гуманістичної переорієнтації розуміння предмету адміністративного права, йдеться про інтереси людини і громадянина, проте відсутня вказівка на публічні інтереси. Звернемося до сучасного розуміння предмету адміністративного права. З цього приводу ми поділяємо позицію В.Б. Авер'янова, який вважав, що до останнього входять групи однорідних суспільних відносин, що формуються: а) у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади,

делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; б) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; в) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; г) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; д) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб [143, с.112]. На нашу думку, наведена вище класифікація відносин, що входять до предмету адміністративного права, і має слугувати методологічною основою для визначення мети адміністративно-правового регулювання. Вказане дає змогу сформулювати наступне положення: цілі адміністративно-правового регулювання включають: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у їх відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; б) удосконалення системи державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; в) удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів і проходження публічної служби. Що стосується надання адміністративних послуг, реалізації юрисдикції адміністративних судів та застосування заходів адміністративного примусу, то, на нашу думку, вони виступають не цілями, а засобами забезпечення, захисту і поновлення у разі

порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб, мають інструментальний характер і, враховуючи їх сутність, мають бути віднесені не до цілей, а до завдань адміністративно-правового регулювання.

На підставі викладеного вище, враховуючи специфіку органів внутрішніх справ та управління ними, можна зробити висновок, що до цілей адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути віднесені: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; б) удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; в) удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками.

Досягнення вказаних цілей, на нашу думку, має своєю передумовою праксеологічну виваженість обумовлених ними завдань. Практиологія органічно поєднує у собі риси наукової дисципліни і практичної діяльності, які мають своєю спільною метою пошук найбільш ефективних способів діяльності. Як слушно зазначає О.В. Павлишин, праксеологія відіграє роль своєрідного моста між філософсько-правовою теорією та юридичною практикою [121, с. 79]. Отже, ефективність управління органами внутрішніх справ як максимальне досягнення запланованих результатів за мінімальних витрат використаних ресурсів потребує реалістичності під час конкретизації завдань, обумовлених поставленими цілями. Практиологічна виваженість таких завдань полягатиме, на наш погляд, у врахуванні всього комплексу соціально-політичних, економічних, соціально-психологічних та інших факторів, від впливу яких залежить ефективність управління органами внутрішніх справ України.

1.5. Принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

Як справедливо зауважує А.М. Колодій, ефективність правового регулювання суспільних відносин прямо залежить від його відповідності об'єктивним закономірностям їх існування і розвитку. Першочергове значення при цьому має здатність законодавця своєчасно розпізнати основні тенденції, магістральні напрями їх поступового розвитку і відобразити останні у змісті корінних елементів системи права – її принципів. Проте відомо й інше: законодавче закріплення вказаних тенденцій через об'єктивні і суб'єктивні причини завжди відстає і мабуть відставатиме від реальної зміни фактичних суспільних відносин, що вже склалися або лише складаються. Водночас потреби і інтереси суспільства викликають необхідність урегулювання нових суспільних відносин, виходячи з єдиного мірила, яке б відбивало у своєму змісті притаманні їм закономірності. Тобто системність, комплексність і циклічність соціального життя об'єктивно передбачають таке його правове регулювання, яке найбільше відповідало б сутності існуючих у суспільстві відносин, що можливо лише у тому випадку, коли таке регулювання спирається на відповідні принципи [144, с.97].

У загальному розумінні термін «принцип» означає основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці, канон [69, с.899].

В юридичній науці існує думка, що саме принципи системи й структури права, втілені в принципи правотворчості, правореалізації й правоохорони, можна назвати принципами правового регулювання [145, с.40–41], визначаючи одночасно особливу роль загальноправових (основних) принципів [146, с.39]. Звернення до визначення принципів права свідчить, що у теоретичних джерелах вони розуміються як основні [147, с.11], головні

[144, с.37], вихідні [147, с.8], (ключові [148, с.105], керівні [149, с.195]) ідеї [150, с.19], вимоги [93, с.221], правила [151, с.77], положення [152, с.161], початки [153, с.22], установлення [154, с.166], засади [155, с.103], що виражають найбільш істотні [145, с.41] особливості й цілеспрямованість, об'єктивні закономірності [156, с.56], що визначають сутність всієї системи [157, с.38], галузі або інституту права [158, с.18].

Як можна переконатися з різноманіття наведених вище принципів права, у правовій науці спостерігається різноманіття підходів до сутності досліджуваного феномену. При цьому існує думка, що принципи права збігаються за певних умов з нормами права, оскільки останні розрізняються за конкретним змістом регульованих ними суспільних відносин, і принципи регулюють питання загального характеру [159, с.66]. На підтримку цієї позиції висуваються аргументи, пов'язані з тим, що до норм права, що безпосередньо не регулює поведінку індивідів, належать, зокрема, законодавчі положення, які формулюють загальні принципи, відправні начала правового регулювання. Такі принципи служать упорядкуванню суспільних відносин, забезпечують загальну спрямованість, єдність юридичної системи, єдині основи правового регулювання й у цьому змісті є нормами права [160, с.163].

Відповідно до другої позиції, що склалася в теорії права, під принципами права розуміють певні, основні риси змісту права, загальні й необхідні його особливості [161, с.169].

«Загальні принципи права – це основні засади, які визначають найсуттєвіші риси права в цілому, його зміст і особливості як регулятора всієї сукупності суспільних відносин. Вони розповсюджуються на всі правові норми і з однаковою силою діють у всіх галузях права незалежно від характеру і специфіки регулюємих ними суспільних відносин», – вказано у підручнику з теорії держави та права за редакцією В.Г. Стрекозова [162, с.47].

Відповідно до третьої позиції щодо сутності принципів права, останні розглядаються як керівні ідеї, що визначають загальну спрямованість і найбільш істотні риси права. З цього приводу О.Ф. Скакун пише: «Принципи є підставою права, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії» [93, с.221].

I, відповідно до четвертої позиції, принципи права, втілені в принципи правотворчості, правореалізації й правоохорони, збігаються із принципами правового регулювання [144, с.39], про що вже йшлося на початку цього підрозділу.

У літературі вказується також на особливе функціональне призначення принципів права. Крім функцій регулювання й охорони суспільних відносин, властивих всьому праву в цілому, вони визнані забезпечувати внутрішню єдність права [163, с.28]. Вважається, що принципи покликані встановлювати стійкі й регулярні зв'язки між правовими нормами, виконують системоутворюючі функції [164, с.34]. Норми-правила поведінки, відповідно, такі функції не виконують [145, с.47].

Найважливішою особливістю принципів права вважається також їх перспективний характер, оскільки вони виражають не тільки існуючі відносини, але й прогресивні тенденції розвитку суспільства, включають програмні положення, відправні ідеї-завдання [164, с.146].

З огляду на необхідність визначити принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ виникає проблема встановлення тотожності або відмінності принципів права і принципів правового регулювання. Найбільш змістовно диференціація між цими двома категоріями дана у роботах С.Г. Стеценка, який вказує, що принципами права можуть вважатися основні положення, які відображають її зміст і вже знайшли втілення в нормативно-правових актах. В той же час

принципи правового регулювання – це керівні ідеї, передумови, які можуть бути використані як базис для побудови норм права. Взаємозв'язок принципів права і принципів правового регулювання ілюструється фактом, згідно якого принципи права, будучи своєрідним каркасом законодавчих актів, запроваджуються в життя за рахунок попереднього визначення принципів правового регулювання [34, с.388]. Крім того, з цього приводу ми поділяємо думку А.М. Колодія, який, розглядаючи роль принципів права в механізмі правового регулювання суспільних відносин, вказує, що вона стає очевидною, якщо зосередити увагу щодо кожного виду принципів у процесі їх роботи. Принципи загальносоціального права, які у найбільшій мірі наближені до суспільного соціального життя, з часом оформлюються і осмислюються юридичною практикою, а потім наукою, і стають принципами правосвідомості. Останні і виступають підґрунтям для виникнення принципів права (юридичних принципів) у власному розумінні цього слова. Але принципи правосвідомості – це ще не найголовніші його ідеї. Потім «включаються у роботу» принципи правоутворення, які забезпечують переклад об'єктивних законів суспільного розвитку на мову рішень, нормативів, приписів, що мають юридичну форму і призначення – організувати і стимулювати людську діяльність, для забезпечення досягнення людьми соціально корисних цілей. Далі відбувається народження норм права і закріплення принципів права в них. Останні стають регуляторами в тому розумінні, у якому ми звикли про них говорити. Але, на відміну від минулих поглядів, виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що виникають системні (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права) і структурні (публічні і приватні, матеріальні і процесуальні, регулятивні і охоронні, об'єктивні і суб'єктивні принципи права). У механізмі правового регулювання системні і структурні принципи, а також принципи правоутворення, правореалізації і правоохорони стають принципами правового регулювання [144, с.108–109]. Разом з тим дозволимо собі зробити

декілька зауважень щодо такої категорії означених принципів, як структурні. Введення такої категорії уявляється нам зайвим, оскільки її елементи знаходять своє відображення у системних принципах права: так, публічні принципи будуть неминуче збігатися з галузевими принципами адміністративного права, яке, як відомо, є публічною галуззю права, охоронні принципи знайдуть своє відображення у принципах правоохорони тощо. Чисельне ж дублювання принципів в одній класифікації, на нашу думку, утруднює її сприйняття. Тому, враховуючи ієрархічну структуру принципів, вважається за доцільне не повторювати в їх класифікації ті принципи, що входять до складу більш широкої категорії (так, немає, на нашу думку, потреби принцип законності, який є загальноправовим, включати до класифікації міжгалузевих, галузевих, принципів інститутів права, оскільки категорія «загальноправовий» означає розповсюдженість цього принципу на всі галузі й інститути права). Крім того, замість терміну «правоутворення» нам здається більш доцільним вживати термін «правотворчість». Ці поняття, на нашу думку, співвідносяться як ціле і частина цілого, причому правоутворення як більш широка категорія включає в себе і підготовчу стадію створення певного проекту правового акту, яка містить таке різноманіття соціологічних, соціально-психологічних, економічних, зовнішньополітичних, лінгвістичних та інших факторів, що визначення їх особливостей могло б стати темою багатотомного наукового дослідження. Нас же у рамках предмету нашого дослідження більше цікавить правотворчість як кінцева стадія правоутворення, яка належить до предмету вивчення юридичної науки.

На підставі вказаного уявляється можливим виділити наступні групи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ: системні (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів права), принципи правотворчості, правореалізації і правоохорони.

Зупинимося на змісті визначених вище принципів детальніше.

Дослідження сутності системних принципів права (або принципів системи права) потребує висвітлення особливостей самої системи права. Система права – це внутрішня структура права, що складається з взаємоузгоджених норм, субінститутів, інститутів, підгалузей і галузей права. Вона має наступні риси.

По-перше, її первинним елементом виступають норми права, які об'єднуються в більші утворення – субінститути, інститути, підгалузі, галузі. Субінститут права – це упорядкована сукупність юридичних норм, що регулюють конкретний різновид суспільних відносин, що знаходяться в рамках певного інституту права. Інститут права – це упорядкована сукупність юридичних норм, що регулюють певний вид (групу) суспільних відносин. Система однорідних інститутів певної галузі права утворює підгалузь права.

Галузь права – це упорядкована сукупність юридичних норм, що регулюють певний вид (сферу) суспільних відносин. Це найбільш великий підрозділ системи права. Крім галузей у структурі права юридичні норми розділяють на дві великі групи: на приватне і публічне право. Приватне право – це упорядкована сукупність юридичних норм, які охороняють і регулюють відносини приватних осіб. Публічне право утворюють норми, що закріплюють порядок діяльності органів державної влади і управління та місцевого самоврядування.

По-друге, елементи системи права несуперечливі, внутрішньо погоджені, взаємопов'язані, що надає їй цілісність і єдність;

По-третє, система права обумовлена соціально-економічними, політичними, національними, релігійними, культурними, історичними факторами:

I, по-четверте, вона має об'єктивний характер, оскільки залежить від об'єктивно існуючих суспільних відносин і не може створюватися за суто суб'єктивним розсудом людей [167, с.53– 54].

Принципи системи права (або системні принципи права) мають особливе функціональне призначення – крім функцій регулювання й охорони суспільних відносин, властивих всьому праву в цілому, вони покликані забезпечувати внутрішню єдність права, встановлювати стійкі й регулярні зв'язки між правовими нормами, виконувати системоутворюючі функції. Системні принципи права відбивають об'єктивні зв'язки, закономірності розвитку права як особливого регулятора суспільних відносин, у результаті чого стають якісними характеристиками самого права [145, с.34].

Як вже вказувалося вище системні принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ включають до себе загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права. Загальноправові принципи відіграють важливу роль у процесі регулювання суспільних відносин, що входять до предмету всіх без винятку галузей права. Це обумовлено головним чином тим фактором, що вони здебільшого беруть свій початок в Основному Законі [168, с.162]. Специфіка загальноправових принципів полягає в їх універсальності, належності до будь-якої галузі і інституту права, однак, «з тим лише застереженням, що при їх розгляді в кожній окремій галузі вони набувають особливого характеру, переломлюються і відображають ті особливі риси, властиві конкретній галузі. Але це анітрохи не зменшує їх універсальності» [169, с.21]

До загальноправових принципів традиційно відносять принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму та законності.

Принцип свободи в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ означає, що право виступає як міра свободи суб'єктів адміністративно-правового регулювання визначати варіанти та особливості здійснення управління органами внутрішніх справ. Разом з тим існують певні обмеження дії даного принципу, оскільки, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні

військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1]. Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 85 Основного Закону затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України належить до компетенції Верховної Ради України [1]. Отже, законодавчий орган нашої держави є вільним у виборі певної структури, штатної чисельності та визначенні функцій Міністерства внутрішніх справ України, що, зокрема, знаходить свій прояв у Законах України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [170], «Про міліцію» [2]; «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [3]. Так, Законом України від 11 травня 2010 року «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо міжнародного співробітництва» до функцій міліції було віднесено виконання в межах своєї компетенції запитів правоохоронних органів інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна [171]. Разом з тим не можна не звернути увагу на деякі суперечності між положеннями Основного Закону та адміністративно-правовими актами, які регламентують управління органами внутрішніх справ. У Законах України «Про міліцію» і «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» визначено функції, повноваження, структуру не Міністерства внутрішніх справ України, чого вимагає п. 22 ч. 1 ст. 85 Конституції України, а функції та структуру міліції і внутрішніх військ. Що ж стосується структури та функцій Міністерства внутрішніх справ України, то останні частково закріплені у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому указом Президента України від 6 квітня 2011 року, а частково, стосовно структури цього органу, відповідно до п. 10 вказаного Положення [172], віднесені до компетенції міністра внутрішніх справ, що є порушенням конституційних приписів.

Принцип справедливості в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ означає, що суб'єкти такого регулювання керуються дуалістичним розумінням справедливості – рівності і пропорційності. Справедливість рівності припускає опору адміністративних органів на ідею про те, що розподіл благ повинен здійснюватися без урахування особистого внеску у загальну справу – на рівній основі. Справедливість пропорційності відображає відповідність відплати характеру діяння [173, с.178]. Як перший, так і другий різновиди принципу справедливості реалізують у своїй діяльності адміністративні органи, до компетенції яких належить адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ. І якщо в застосуванні принципу справедливості рівності сутність дій відповідних органів є в цілому зрозумілою, а відступи від цього принципу є правопорушенням, то при застосуванні принципу справедливості пропорційності розширюються можливості вільного тлумачення правових приписів. Таке вільне тлумачення може вести до обмеження прав працівників органів внутрішніх справ, громадян, юридичних осіб, однак воно не має чітко виражених ознак правопорушення і оцінюється цими особами як несправедливе. Як приклад застосування принципу справедливості пропорційності в системі адміністративно-правового управління органами внутрішніх справ можна навести випадки, коли у випадку надзвичайних подій з особовим складом заходи дисциплінарної відповідальності вживаються не лише до самих таких працівників, а й до широкого кола їх керівників – від керівника відділу (відділення) до начальників УМВС–УМВСТ та їх заступників, при цьому кількість та посади покараних залежать від довільного тлумачення суб'єктів видання таких правових актів. Так, наприклад, 13 червня 2001 року на ґрунті напружених сімейно-побутових відносин у приміщенні Жовтневого РВ УМВС України в Миколаївській області пострілом з табельної зброї покінчив життя самогубством помічник оперативного чергового вказаного райвідділу прапорщик міліції Кузьмін С.І. Перевіркою службової діяльності вказаного

райвідділу виявлено ряд суттєвих недоліків з організації роботи з особовим складом. Як зазначається у наказі МВС України від 21 червня 2001 року № 480 «Про надзвичайну подію в Жовтневому РВ УМВС України в Миколаївській області, результати перевірки Кам'янець-Подільського міського та районного відділів УМВС України в Хмельницькій області та покарання винних», керівництво Жовтневого РВ УМВС України в Миколаївській області в порушення вимог вказівки МВС України від 30.03.2001 № 1690/См до проведення робочого атестування всього особового складу поставилося формально, не прийняло принципового рішення щодо подальшого перебування в органах внутрішніх справ осіб, які систематично порушують службову дисципліну та схильні до вчинення надзвичайних подій. За результатами службового розслідування обставин самогубства Кузьміна С.І. наказом УМВС України в Миколаївській області від 17.06.2001 № 160 начальника штабу Жовтневого райвідділу Чернюка В.А., старшого психолога ВВСП та ПЗ УРОС УМВС України в області Ткаченка Д.О. та помічника начальника-оперативного чергового Спінула В.С. понижено в посаді кожного, заступника начальника штабу УМВС України в області Бородюка О.В. та відповідального від керівництва райвідділу начальника відділення карного розшуку Жовтневого райвідділу Чмильова С.А. попереджено про неповну посадову відповідність кожного, начальнику Жовтневого райвідділу Куратьову В.М. та куратору вказаної органу від керівництва УМВС начальнику ЮС УРОС УМВС України в області Соколову О.О. оголошено сувору догану кожному [174]. Зрозуміло, що під час вибору заходів покарання та визначення персонального складу покараних МВС України керувалося принципом справедливості пропорційності, однак його застосування у подібних нормативно-правових актах, які отримали у працівників міліції назву «братських могил», залежить від довільного тлумачення ступеня вини кожного з покараних.

Принцип рівності в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ тісно пов'язаний з принципом

справедливості і означає рівність усіх перед законом, рівність прав та обов'язків, незалежно від національної, релігійної та іншої належності, службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист у суді. Важливими складовими елементами принципу рівності є: єдність (взаємозв'язок) прав і обов'язків, тому що говорити про реальність будь-якого права можна лише за наявності відповідного йому юридичного обов'язку (приміром, право громадянина на судовий захист реалізується через обов'язок судів здійснювати такий захист); взаємна відповідальність держави та особи, тому що вони пов'язані взаємними правами та обов'язками [93, с.224]. Мета принципу рівності – не допустити несправедливої дискримінації, забезпечивши однакове ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації де-факто чи де-юре. коли йдеться про реалізацію певного дискреційного повноваження. Якщо різниця в ставленні ґрунтується на правомірних підставах, які об'єктивно можуть її виправдовувати з точки зору мети, тоді це не становить порушення принципу рівності перед законом. Несправедлива дискримінація наявна лише тоді, якщо різниця в ставленні не має розумного виправдання з точки зору мети та передбачуваних наслідків відповідного заходу. Цей принцип не виключає можливості зміни адміністративним органом влади способу своєї діяльності з огляду на загальні інтереси або внаслідок визнання попередньої практики незаконною або неприйнятною [175, с.445–446].

Цікаво, що останнім часом додержання принципу рівності у його тендерному аспекті стало об'єктом жорсткої критики з боку науковців та правозахисників [176; 177] у світлі видання розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 2355–р «Про проведення експерименту з підготовки фахівців для Міністерства внутрішніх справ», яким було прийнято пропозицію Міністерства внутрішніх справ щодо проведення у 2011 році експерименту з організації набору осіб до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ та їх подальшого навчання за програмою підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня

бакалавра за схемою «курсант – військовослужбовець – курсант» [178]. Суть експерименту полягає в тому, що після закінчення навчання на першому курсі вчорашні курсанти мають стати на рік військовослужбовцями, а потім знов продовжити навчання на другому курсі. Вважається, що схема «курсант – військовослужбовець – курсант» має вирішити не лише проблеми професійного становлення та особистісної мотивації курсантів, а й потенційно зміцнити той контингент військовослужбовців, які проходять строкову службу у внутрішніх військах. Разом з тим, враховуючи, що, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» на строкову військову службу в мирний час призиваються придатні для цього за станом здоров'я громадяни України чоловічої статі, яким до дня відправлення у військові частини виповнилося 18 років, та старші особи, які не досягли 25-річного віку і не мають права на звільнення або відстрочку від призову на строкову військову службу. При цьому строк проходження строкової служби у внутрішніх військах для осіб чоловічої статі складає до 12 місяців. Жінки ж мають право лише на проходження військової служби за контрактом, мінімальний строк якого складає три роки, що закріплено у ч. 2 ст. 23 вказаного Закону [179]. Отже, у даному випадку має місце порушення принципу рівності в адміністративно-правовому регулюванні управління кадровим забезпеченням органів внутрішніх справ.

Принцип гуманізму в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ полягає у визнанні людини вищою цінністю, у повазі до гідності і прав особи. У ч. 1 ст. 3 та ч. 2 ст. 5 Закону України «Про міліцію» визначено, що діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, міліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань [2]. Разом з тим не слід ототожнювати принципи

діяльності органів внутрішніх справ і принципи адміністративно-правового регулювання управління ними. Серед останніх принцип гуманізму знаходить своє втілення у виборі тих адміністративно-правових засобів, які дозволяють у повній мірі продемонструвати повагу до особистості як працівників органів внутрішніх справ, так і громадян, захистити їх потреби та інтереси. Разом з тим аналіз нормативно-правових актів свідчить, що стосовно додержання цього принципу щодо працівників органів внутрішніх справ в системі адміністративно-правового регулювання спостерігають певні прогалини. Так, наприклад, у наказі МВС України «Про організацію діяльності стаціонарних постів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції МВС» від 4 квітня 2011 року № 177 вказані стаціонарні пости передбачено комплектувати дев'ятьма видами службової документації, чотирма видами довідкових матеріалів, десятьма видами спеціальної техніки і засобів [180], однак відсутнє жодне згадування про наявність в них туалету та опалення у зимовий період. На жаль, подібне «забування» про елементарні потреби працівників органів внутрішніх справ є скоріше правилом, ніж винятком.

Принцип демократизму в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ знаходить свій прояв у тому, адміністративно-правові акти у вказаній сфері мають виражати волю народу, формуватися через форми народовладдя: безпосередню та представницьку демократію. Цей принцип у певній мірі обмежений дією принципу єдиноначальства в системі органів внутрішніх справ, але це стосується переважно відомчих адміністративно-правових актів. Разом з тим не можна забувати, що, відповідно до п. 12 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МВС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МВС України утворюється колегія у складі Міністра внутрішніх справ України (голова колегії), першого заступника та заступників Міністра за посадою. У разі потреби до складу колегії Міністерства можуть включатися керівники структурних підрозділів апарату МВС України, а

також інші особи в установленому порядку. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу МВС України. Крім того, для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у МВС України можуть утворюватись інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи. Однак рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджує Міністр внутрішніх справ України, від його волі залежить і затвердження або незатвердження рішення цих органів у формі наказу. Втім, це цілком звичайне для правоохоронних органів обмеження принципу демократизму заради рахунок досягнення чіткого виконання наказів керівництва, що є особливо важливим в екстремальних ситуаціях та в умовах дефіциту часу, характерних для правоохоронної діяльності.

Що стосується врахування думки громадян як прикладу застосування принципу демократизму в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ, то необхідно згадати про функціонування Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України – є постійно діючого колегіального виборчого консультативно-дорадчого органу, утвореного з метою забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями Громадської ради є: громадський контроль за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України як єдиної системи органів, що входять до структури Міністерства внутрішніх справ України і виконують передбачені законом функції, у сферах захисту від протиправних посягань життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства, безпеки дорожнього руху, громадянства, реєстрації фізичних осіб, імміграції та протидії нелегальній міграції тощо; налагодження системного діалогу та ефективної взаємодії МВС із громадськістю; сприяння врахуванню МВС громадської думки під час

формування та реалізації державної політики; створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами. Громадська рада у тому числі має право отримувати від МВС проекти нормативно-правових актів, які потребують проведення консультацій з громадськістю, брати участь у розробленні цільових програм та проектів нормативно-правових актів; розробляти та подавати пропозиції щодо вдосконалення законодавства. Рішення Громадської ради носять рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду МВС [180].

Необхідно відмітити активний характер роботи цього органу і порушення ним дійсно актуальних для МВС України проблем. Так, у резолютивній частині Рішення засідання Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини від 12.06.2008 р. № 9 надається рекомендація МВС створити робочу групу для внесення змін та доповнень у відомчу нормативну базу з метою підвищення рівня захисту прав громадян на мирні зібрання, а також залучати членів Громадської ради до підготовки особового складу, який заступає для охорони масових заходів, та до проведення аналізу дій працівників органів внутрішніх справ у випадках порушень громадського порядку під час демонстрацій, мітингів, акцій протесту; вважати за необхідне продовжити діяльність робочої групи, створеної за фактом депортації громадян Шрі-Ланка, оскільки на даний час робоча група не дійшла однозначного висновку щодо об'єктивної оцінки дій посадових осіб органів внутрішніх справ; рекомендувати членам групи активізувати роботу, провести в найближчий час засідання, здійснити виїзд на місце подій спільно з представниками громадських організацій; рекомендувати МВС активізувати співпрацю з УВКБ ООН у сфері захисту прав біженців та шукачів притулку, розробити спільний план дій та методичні рекомендації для використання в практичній діяльності органів внутрішніх справ; вважати за необхідне подальшу активізацію роботи з особовим складом у всіх територіальних підрозділах органів внутрішніх справ з вивчення вимог законодавства України у сфері міграційної політики,

захисту прав біженців та шукачів притулку; відзначити вжиті МВС заходи щодо вдосконалення роботи в системі документообігу, що забезпечило обов'язкову реєстрацію заяв і звернень громадян у тривалі святкові та вихідні дні; вважати за доцільне вдосконалити порядок оприлюднення результатів службових перевірок за фактами порушень прав людини з урахуванням вимог відкритості та підзвітності в діяльності правоохоронних органів; доручити ДГБ унести пропозиції щодо негайного закриття спецуправ, які не відповідають мінімальним стандартним вимогам з одночасним розміщенням спецконтингенту в інших ІТТ; створити робочу групу МВС з метою вирішення питання плану реконструкції ІТТ МВС. До роботи в складі групи залучити представників громадськості; звернутися до Кабінету Міністрів України з проханням щодо додаткового цільового фінансування програми реконструкції ІТТ; схвалити проект Програми забезпечення гендерної рівності в органах внутрішніх справ України; доручити Апарату Міністра подати на розгляд ДКЗ проект Програми забезпечення гендерної рівності в органах внутрішніх справ України до 21.07.2008. для подальшого опрацювання та розроблення на його основі Плану заходів щодо реалізації гендерної рівності в органах внутрішніх справ України; рекомендувати ДКЗ, ДОН розглянути пропозицію щодо запровадження обов'язкової перевірки знань у галузі дотримання прав людини в кандидатів на призначення на керівні посади органів внутрішніх справ; унести до програми професійної підготовки особового складу питання щодо механізмів захисту та дотримання прав працівників органів внутрішніх справ; запропонувати Міністерству запровадити як експеримент модель електронного реєстру обліку скарг та звернень громадян на базі однієї з областей після розроблення такої моделі ініціаторами проекту [181].

Діяльність Громадської ради слугує підтвердженням врахування громадської думки у нормотворчій діяльності МВС України і втілення принципу демократизму в систему адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Разом з тим не можна не помітити,

що воно є останнім рішенням цього органу, розміщеним на сайті МВС України, при тому, що датоване воно 12 червням 2008 року [181], а загальна статистика оприлюднення таких рішень складає: 1 – у 2005 році, 4 – у 2006 році, по 2 – у 2007 і 2008 роках, і жодного – після 2008 року [182].

Принцип законності в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ виражається у вимогах:

а) якості нормативно-правових актів, несуперечності їх один одному (між ними має бути ієрархічна субординація залежно від юридичної сили);

б) суворого додержання та виконання юридичних норм, правових приписів усіма суб'єктами – громадянами, їх громадськими та некомерційними організаціями, посадовими особами, державними органами. Передбачає також недопустимість зловживання суб'єктивним правом;

в) невідворотної відповідальності за вину громадян і посадових осіб [93, с.225].

Принцип законності можна визначити як виведену зі змісту різних форм позитивного права й виражену в стійкій юридичній практиці загальноновизнану основну ідею, що адекватно відбиває рівень пізнання закономірностей розвитку співвідношення права як особливого регулятора суспільних відносин законності як режиму громадського життя, що виражається в наступних імперативах: 1) приписи, що містяться у різних текстуальних джерелах права (закони в широкому змісті слова), обов'язкові для всіх суб'єктів, у тому числі й для держави; 2) закони утворюють ієрархічну систему, побудова якої визначає правила розв'язання колізій між ними. Закон, що порушує ієрархію, обов'язковим не є; 3) зміст закону має бути конкретним і не допускати довільного тлумачення; 4) закони повинні бути доведені до загального відома в порядку, встановленому державою. Необнародований закон застосуванню не підлягає [145, с.261].

До особливостей дії принципу законності в сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно

віднести наступні: 1) неприпустимість застосування приписів, установлених поза правотворчою процедурою; 2) наявність інституту правових імунітетів, що визначають специфіку дії норм права відносно певних категорій осіб; 3) встановлення системи засобів забезпечення ієрархії нормативних актів у сфері адміністративно-правового регулювання управління в органах внутрішніх справ; 4) обмеження кола джерел, що визначають відповідальність за правопорушення у сфері управління органами внутрішніх справ; 5) заборона застосування закону за аналогією.

Міжгалузевий принцип права визначається як загальна для двох і більше галузей права основна ідея, що відображає закономірності та зв'язок розвитку суспільних відносин, нормативно закріплена в позитивному праві, направляюча правове регулювання і визначає сутність та соціальне призначення права. До міжгалузевих принципів права відносять принцип свободи договору, принцип розподілу влад, принцип свободи праці, принцип заборони примусової праці, принцип правового захисту підприємництва, принцип визнання і захисту рівним чином усіх форм власності, принцип презумпції невинуватості, принцип незворотності закону, більшість принципів процесуальних галузей (державної мови судочинства, змагальність, поєднання єдиноначальності і колегіальності і т. п.), принцип диспозитивності, принцип свободи економічної діяльності, принцип підтримки і захисту конкуренції та низку інших [183, с.8]. Аналіз специфіки управління органами внутрішніх справ дозволяє віднести до міжгалузевих принципів принцип поділу влади, принцип презумпції невинуватості та принцип незворотності закону (нормативно-правового акту).

Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову означає, що кожна з гілок влади діє самостійно і не втручається в повноваження іншої. За його послідовного проведення в життя виключається будь-яка можливість присвоєння тією або іншою гілкою влади повноважень іншої. За допомогою поділу влади правова держава організується і функціонує правовим способом: державні органи діють у межах своєї компетенції, не підміняючи

одне одного; встановлюється взаємний контроль, збалансованість, рівновага у взаємовідносинах державних органів, що здійснюють законодавчу, виконавчу і судову владу. Принцип поділу влади стає життєздатним, якщо він ще й підкріплюється системою «стримувань і противаг» влади. Кожен державний орган, що здійснює одну з трьох функцій державної влади, взаємодіє з іншими державними органами. У такій взаємодії вони обмежують одне одного. Така схема взаємовідносин часто називається системою «стримувань та противаг». Вона представляє собою єдино можливу схему організації державної влади в демократичній державі. Подібна система «стримувань і противаг» усуває підґрунтя для узурпації повноважень однієї влади іншою і забезпечує нормальне функціонування органів держави [184, с.19].

На підставі загального розуміння сутності принципу поділу влади у теоретичних джерелах можна зробити висновок, що як міжгалузевий принцип адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ цей принцип передбачає диференціацію компетенцій суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, нормативне визначення у певних межах самостійності кожного суб'єкта під час виконання своїх функцій, заборону не передбаченого правовими нормами передавання повноважень одного органу іншому, попередження можливої узурпації влади однією з гілок останньої, особливий законодавчий (конституційний) порядок зміни компетенції суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

Принцип презумпції невинуватості як міжгалузевий принцип адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ означає створення правових умов для встановлення обов'язку компетентних осіб доводити наявність умов для притягнення особи до дисциплінарної або адміністративної відповідальності. Аналіз деяких положень ст.14 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України

дозволяє зробити висновок щодо наявності в них загальних засад презумпції невинуватості: так, з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, учиненого особою рядового або начальницького складу, начальник призначає службове розслідування; перед накладенням дисциплінарного стягнення начальник або особа, яка проводить службове розслідування, повинні зажадати від порушника надання письмового пояснення [185]. Разом з тим, чіткого визначення презумпції невинуватості у вказаному Законі та інших нормативно-правових актах досліджуваної сфери немає, а його реалізація у сфері внутрішніх справ залишається проблемною.

З'ясування сутності принципу незворотності закону (нормативно-правового акту) вимагає звернення до поняття зворотної дії закону. Зворотна дія закону – це така його дія на правовідносини, за якої новий закон вважається таким, що існував у момент виникнення правовідношення [186, с.68]. У своїй монографії «Темпоральні грані права» І.Г. Оборотов проблему перехідної ситуації описує наступним чином: деяке правовідношення виникло під час дії старого закону і продовжує існувати після набрання чинності новим законом, у зв'язку з чим виникають такі питання: 1) чи варто застосувати до правовідношення новий закон у повному обсязі, тобто із самого моменту зародження правовідношення; 2) чи варто застосовувати новий закон тільки до тих елементів правовідношення, які не були врегульовані на підставі і під час дії старого закону; 3) чи варто продовжувати застосовувати до даного правовідношення старий закон до самого припинення правовідношення [187, с.137]. Як приклад існування проблем, пов'язаних із зворотною дією закону можна навести ситуацію з п. «б» ст. 12 Закону України № 2262–XII «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» (в редакції Закону від 4 липня 2002 р. № 51–IV, який набув чинності 6 серпня 2002 р.) щодо військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, раніше звільнених зі служби. На підставі цього Закону починаючи з 6 серпня 2002 р.

незалежно від підстав та часу звільнення їм могла бути призначена пенсія за умови, що цим особам виповнилося 45 років (а інвалідам війни – незалежно від віку) і що вони мають загальний трудовий стаж 25 календарних років і більше, з яких не менше 12 календарних років і шести місяців становить військова служба або служба в органах внутрішніх справ чи в державній пожежній охороні, крім осіб, позбавлених військових або спеціальних звань, а також звільнених із служби у зв'язку з засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчиненням корупційного діяння [188]. Однак Законом України «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення та соціального захисту військовослужбовців» від 4 квітня 2006 року № 3591–IV, який набув чинності 29 квітня 2006 року [189], стаття 12 вказаного Закону (назва якого зазнала змін – з того часу і до сьогодні він називається «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб») була викладена у новій редакції, з якої було виключено положення щодо права на пенсію описаної вище категорії осіб. З огляду на це виникає питання: чи мають право на пенсію особи, звільнені з органів внутрішніх справ у період з 6 серпня 2002 року по 29 квітня 2006 року, якщо на момент звільнення вони мали не менше 12 календарних років і шести місяців вислуги, але термін цієї вислуги був недостатнім для призначення пенсії, якщо їм виповнилося 45 років і вони мають загальний трудовий стаж 25 календарних років і більше? Якщо керуватися принципом незворотності закону, то такі особи мають право на пенсію, оскільки на момент звільнення вони мали всі необхідні підстави на її отримання по досягненню 45 років і наявності 25 календарних років і більше календарного стажу. Щодо таких ситуацій німецький цивіліст Л. Еннекцерус говорить: «1. Якщо один факт є дійсною причиною правової дії, а інший – тільки умовою, за настання якої згаданий факт викликає дію, то вирішальне значення має перший факт. Тому дія умовних юридичних угод і угод із установленим строком підпорядковується тому закону, який діяв під час укладення угоди, хоча б

при настанні умови або строку діяв новий закон. 2. В інших випадках вирішальним є взагалі право того часу, коли наступив останній момент фактичного складу. Тому, наприклад, порядок спадкування регулюється за моментом смерті заповідача, а не за моментом виникнення споріднення» [190, с.208, 187, с.137]. Отже, реалізація принципу незворотності дії закону (нормативно-правового акту) пов'язана з численними труднощами, а практично єдиною умовою встановлення необхідності його застосування є відповідне судове рішення.

Що стосується принципів адміністративного права, то, не зважаючи на визначальний характер галузевих принципів для будь-якої галузі права, питання щодо їх визначення та змісту у вітчизняній науці залишається відкритим. У багатьох вітчизняних і російських підручниках з адміністративного права йдеться лише про принципи державного управління, іноді – адміністративного процесу, згадування ж про принципи адміністративного права відсутні. Російський вчений Ю.Н. Стариков вважає причинами такого явища негативні наслідки розвитку науки адміністративного права за радянських часів, коли головною була «комуністична орієнтація» цієї галузі, «предмет і методи адміністративного права страждали невизначеністю; переважали офіційна критика й невизнання «буржуазної» теорії поділу влади; було відсутнє поняття «виконавчої влади»; принципи адміністративного права залишалися «мнимою» сутністю» [157, с.258].

Разом з тим певні аспекти розглядуваної проблематики знайшли своє відображення в роботах українських вчених-адміністративістів. У монографії О.І. Харитонові «Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії)» [191] міститься змістовний аналіз сутності поняття та класифікації принципів адміністративного права. Разом з тим, відповідно до поставлених цілей і завдань, автор зосереджує увагу на принципах регулювання адміністративної діяльності (адміністративних відносин) в Україні, класифікацію яких і наводить у своїй роботі.

У дисертації Ю.П. Битяка на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук досліджується вплив принципів управління (державного управління) на формування системи принципів адміністративного права, наводиться авторське визначення принципів адміністративного права як вихідних ідей, які відображають основні характерні риси і зміст галузі права та його інститутів, і розробляється їх класифікація, яка включає:

- загальносоціальні принципи: верховенство права, законність, демократизм, рівність, соціальна справедливість, гуманізм та ін.;
- принципи права: юридична рівність перед законом і судом, свобода дії в рамках закону, презумпція невинуватості, презумпція законності актів управління, презумпція законності діянь фізичних і юридичних осіб у сфері суспільного життя, відповідність стягнення скоєному проступку, встановлення об'єктивної істини по справі тощо;
- принципи права, що формуються на базі принципів управління: централізація і децентралізація, субординація і координація, ієрархія, нерівність суб'єктів управлінських відносин за правовим статусом, влада і підпорядкування, переконання і примусу та ін. [192, с.42].

Дана класифікація уявляє собою велику цінність для подальшого розвитку науки адміністративного права. Разом з тим дозволимо собі не погодитися з деякими її складовими. Так, переконання і примус, на нашу думку, є не принципами, а методами, тобто не вихідними ідеями, а способами досягнення певної мети за певних обставин. Викликає заперечення також поділ принципів на загальносоціальні і принципи права, оскільки не зовсім зрозуміло, чим рівність відрізняється від юридичної рівності (на нашу думку, рівність як така може існувати лише у правових відносинах, поза ними кожна людина уявляє собою неповторну індивідуальність, яка не може жодним чином бути порівняна з іншою. Право у даному випадку може лише сприяти рівності можливостей реалізації особистостями своїх прав, інтересів та потреб). Однак повторимо, що визначення Ю.П. Битяком поняття та системи принципів адміністративного

права є дуже важливим для створення методологічної бази оновленої науки адміністративного права, яка б враховувала реалії сьогодення.

У сучасній науці адміністративного права існує і декілька інших визначень принципів адміністративного права та їх класифікації, однак, враховуючи, що предметом нашого дослідження є адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ, ми вважаємо за доцільне зупинитися на розгляді тих концептуальних підходів, які дозволять нам виконати поставлені у дослідженні завдання.

Російські адміністративісти вважають принципи адміністративного права основоположними ідеями, вимогами, що виражають сутність адміністративного права [193, с.34], основними ідеями, установленнями, що відбивають об'єктивні закономірності організації й формування державної влади в цілому (а також виконавчої влади особливо), що визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних управлінських органів (повноважень державних службовців), що діють у системі державної влади, по здійсненню управлінських функцій (у тому числі й контрольно-наглядних повноважень [157, с.363] і відносять до них принципи демократизму нормотворчості та реалізації права, рівності громадян перед законом і правозастосовувачем, взаємну відповідальність держави і особистості, федералізм, гуманізм та законність [193, с.34], ієрархічність побудови суб'єктів адміністративного права та їх відносин, підзаконність діяльності, функціонально-спеціалізований характер діяльності; участь громадян та їх об'єднань в державному управлінні; здійснення владних повноважень професійним спеціально створеним апаратом і його службовцями [194, с.46] та ін. Найбільш змістовним у контексті нашого дослідження нам уявляється підхід Ю.М.Старилова, який розподіляє принципи адміністративного права на дві групи: конституційні та організаційно-функціональні. Конституційні принципи обумовлені положеннями конституції, які конкретизуються у відповідних законодавчих актах. Організаційні принципи відображають механізми побудови і

функціонування виконавчої влади і державного управління, державного апарату і його ланок, поділу управлінської праці, забезпечення ефективної адміністративної діяльності в державних органах. До конституційних принципів він відносить принципи законності (верховенства закону), принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, принцип єдності системи державної влади, принцип поділу влади, принцип забезпечення права громадян на участь у державному управлінні, принцип ефективного управління, принцип гуманізму і принцип рівності громадян перед законом. Організаційно-функціональні принципи адміністративного права включають: принцип підконтрольності і підзвітності державних органів і державних службовців (принцип вертикальної підпорядкованості в системі управління); принцип єдності основних вимог, що пред'являються до державного управління; принцип професіоналізму та компетентності державних службовців при здійсненні державного управління; принцип гласності у здійсненні державного управління; принцип відповідальності державних органів за прийняті адміністративні акти (рішення); принцип відповідальності державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; принцип обов'язкового врахування наукових засад організації державного управління [173, с.192– 217].

Оскільки визначення системи принципів адміністративного права заслуговує на окреме дослідження на рівні докторської дисертації, беручи до уваги предмет нашого дослідження, ми обмежимося аналізом галузевих принципів адміністративного права, які знаходять свою реалізацію в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ, з приводу ж наведених вище класифікацій обмежимося декількома зауваженнями. По-перше, як можна побачити, деякі з наведених вище принципів дублюють загальноправові принципи. Жодним чином не заперечуючи віднесення до принципів адміністративного права принципів законності, принцип поділу влади, принцип забезпечення права громадян на участь у державному управлінні (зміст якого, на нашу думку, є майже

ідентичним змісту принципу демократизму), гуманізму і рівності громадян перед законом, ми, тим не менш, вважаємо недоцільним окремо розглядати їх як притаманні лише адміністративному праву, оскільки вони притаманні всім без винятку галузям національного права. Тобто, на нашу думку, ці принципи здійснюють свій вплив на систему адміністративного права саме як загальноправові. По-друге, принцип «обов'язкового врахування наукових засад організації державного управління» здається нам невдало сформульованим як з семантичної, так і змістовної точки зору, коректніше, на нашу думку, було б застосування терміну «науковості державного управління». По-третє, враховуючи, що предметом нашого дослідження є адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ, вбачається за недоцільне ускладнювати і без того досить змістовну класифікацію принципів цього феномену розподілом галузевих принципів на дві групи. Отже, на нашу думку, до галузевих принципів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені: принцип єдності системи управління органами внутрішніх справ; принцип ефективного управління, принцип підконтрольності і підзвітності суб'єктів управління органами внутрішніх справ та працівників цих органів (принцип вертикальної підпорядкованості в системі управління органами внутрішніх справ); принцип єдності основних вимог, що пред'являються до управління органами внутрішніх справ; принцип професіоналізму та компетентності суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; принцип гласності у здійсненні управління органами внутрішніх справ; принцип відповідальності суб'єктів управління органами внутрішніх справ за прийняті адміністративні акти (рішення); принцип відповідальності працівників органів внутрішніх справ за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; принцип науковості в управлінні органами внутрішніх справ.

Як справедливо зауважує Ю.М. Старилов [173, с.192– 217], принципи адміністративного права базуються на основних засадах права, відображають

його сутнісні елементи, закономірності створення та розвитку механізму правового регулювання. Разом з тим, практично кожен адміністративно-правовий інститут (не кажучи вже про підгалузі адміністративного права) містить власні принципи (інституціональні), які характеризують основні засади побудови правової системи на рівні конкретних адміністративно-правових відносин (наприклад, принципи інституту атестації державних службовців, принципи державної служби, принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення). Принципи окремих адміністративно-правових інститутів як особливих нормативних систем, що характеризуються однорідністю регульованих відносин і специфічними особливостями прояви адміністративно-правового методу регулювання, містять в собі основні положення загальних принципів адміністративного права як правової галузі. Принципи інститутів адміністративного права в різній мірі покликані конкретизувати, уточнювати і розвивати дію загальних принципів адміністративного права. Конкретний зміст інституційних засад адміністративного права «індивідуалізоване специфікою управлінського середовища, в якому і реалізується той чи інший комплекс правових норм і правозастосовних актів» [195, с.76].

Що стосується принципів інститутів права стосовно розглядуваної проблематики, то ми підтримуємо думку В.Б. Авер'янова, який вважав, що до загальної частини адміністративного права відносять норми (у тому числі правові принципи), що діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто вона об'єднує найбільш типові, загальні у правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливу частину адміністративного права утворюють норми, що регулюють конкретні сфери й галузі управлінської діяльності. Іноді говорять ще про спеціальну частину, під якою розуміють, наприклад, норми, що регулюють здійснення адміністративної діяльності органами внутрішніх справ. Вказані сукупності норм, які використовуються для регулювання державного управління незалежно від його конкретних сфер, але за умови достатнього рівня

однорідності регульованих суспільних відносин, дістали назву інститутів адміністративного права. Одним з таких інститутів є управління у сфері адміністративно-політичної діяльності, яке включає внутрішні справи, юстицію, зовнішні відносини тощо [46, с.128–129].

Дослідження особливостей сфери управління органами внутрішніх справ та теоретичних джерел у досліджуваній сфері [196, с.44–46; 35; 38] дозволяє виділити наступні принципи її адміністративно-правового регулювання:

принцип соціальної орієнтації управління органами внутрішніх справ, зміст якого полягає у підпорядкуванні управління інтересам людини та всього суспільства;

принцип деідеологізації управління органами внутрішніх справ, який обумовлює заборону впливу будь-якої партійної ідеології на діяльність органів внутрішніх справ;

принцип свободи діяльності громадських об'єднань в органах внутрішніх справ за умови відсутності визначених законом виключень;

принцип диференціації та нормативного закріплення функцій і повноважень в сфері управління органами внутрішніх справ, сутність якого полягає в тому, що всі основні напрями діяльності цих органів повинні бути регламентовані і зафіксовані в правовій формі щодо предмета, змісту, обсягу та способу здійснення;

принцип поєднання територіальних і галузевих засад в управлінні органами внутрішніх справ;

принцип поєднання лінійних і функціональних засад, який є вихідним для створення такої структури управління, яка найбільш раціонально враховує багатоцільовий характер діяльності органів внутрішніх справ;

принцип поєднання колегіальності з єдиноначальністю, який передбачає встановлення певного співвідношення прав і обов'язків суб'єктів управління при здійсненні їх повноважень;

принцип автономності управління, який надає органам внутрішніх справ право самостійно вирішувати низку завдань організаційно-управлінського характеру (організація охорони громадського порядку, підбір кадрів і т.д.);

принцип оперативності, який полягає у здатності швидко і своєчасно вирішувати завдання різного ступеня складності, з проявом гнучкості реагування та комплексного використання сил і засобів у обстановці, що швидко змінюється;

принцип поєднання безперервності і дискретності, який проявляється, по-перше, в постійному (цілодобовому) забезпеченні управління, а по-друге, в суворо встановленій періодичності (циклічності) окремих процедур управління (облік відомостей, збір інформації, її аналіз і т.д.);

принцип забезпечення постійної службово-бойової готовності.

Переходячи до аналізу змісту принципів правотворчості хотілося б зауважити, що остання розуміється нами як діяльність насамперед державних органів щодо прийняття, зміни та скасування юридичних норм. Це найважливіший засіб управління суспільством, тут формується стратегія його розвитку, приймаються суттєві правила поведінки. Рівень і культура правотворчості, а відповідно і якість прийнятих нормативних актів – це показник цивілізованості і демократії суспільства [167, с.49]. Така діяльність будується на засадах пізнання об'єктивних соціальних потреб і інтересів суспільства [197, с.415]. Суб'єктами правотворчості у межах своєї компетенції є державні органи, недержавні структури (органи місцевого самоврядування, профспілки тощо), а також народ у випадках прийняття рішень на референдумах.

Проблематика адміністративної законотворчості досліджена у роботах Є.В. Курінного, який надає визначення останньої як обов'язкової частини єдиної правотворчої діяльності держави та інших владних структур, спрямованої на нормативне закріплення сформованих переважно в межах громадянського суспільства груп потреб та інтересів, шляхом утворення

нових, зміни або відміни вже чинних адміністративних нормативно-правових актів. На його погляд, систему відправних начал адміністративної правотворчості повинні складати дві групи принципів. Першу формують так звані традиційні принципи – законність, демократизм, науковий характер, ретельність підготовки проектів та технічна досконалість адміністративно-правових актів, що приймаються. Другу групу принципів складають так звані новітні принципи, які утворилися переважно у зв'язку з запровадженням нової правової категорії – об'єкта адміністративного права. До цієї групи він відносить такі організаційні начала, як: обов'язкова наявність сформованої складової об'єкта адміністративного права; пріоритет державних та інших владних органів у здійсненні функцій адміністративної правотворчості; врахування поточних характеристик правоутворюючих факторів; принцип сумісності та принцип політичної відповідальності за результати адміністративної правотворчості [198].

Дозволимо собі зробити декілька зауважень щодо наведеної системи принципів правотворчості. По-перше, на нашу думку, деякі з цих принципів не є принципами за своєю сутністю. Це стосується ретельності підготовки проектів, що є, на нашу думку, умовою, а не вихідною ідеєю правотворчості. Теж саме стосується обов'язкової наявності сформованої складової об'єкта адміністративного права, яка також належить до умов, що не обов'язково можуть бути присутні у процесі правотворчості (до того ж визнання цього принципу обумовило б неможливість правотворчості у випадках, коли суспільні відносини у певних сферах ще не сформувалися, а метою правотворчості є саме їх формування). Врахування поточних характеристик правоутворюючих факторів належить, на нашу думку, до змістовної характеристики правотворчої діяльності, до правил юридичної техніки, які не можна ототожнювати з принципами. Також викликає заперечення вжиття терміну «політична відповідальність». Автор пов'язує її переважно з оцінкою певних суб'єктів народом під час виборів та референдумів, але залишається незрозумілим причинний зв'язок між низькою якістю правотворчості і

народним волевиявленням, оскільки на останнє впливає величезна кількість факторів, серед яких правотворчість займає зовсім не перше місце. Так, прийняття нових та відповідаючи у цілому міжнародним стандартам актів антикорупційного законодавства супроводжується постійним падінням рейтингу нашої держави у сфері корупції, який, до речі, будується саме на вивченні громадської думки.

У теоретичних джерел існують також інші класифікації принципів правотворчості, до яких відносять демократизм, законність і конституційність, гуманізм, професіоналізм, принцип технічного вдосконалення актів, що приймаються [199, с.58–59] демократизм, законність, гуманізм, науковий характер, професійність, ретельність, скрупульозність підготовки проектів та технічне вдосконалення актів [200, с.308–309]; науковість, професіоналізм, законність, демократизм, гласність, оперативність, гуманізм, планування [200, с.48], загальні – гуманізм, демократизм, гласність, законність, науковість та системність; і спеціальні – оперативність, поєднання динамізму та стабільності, плановість, старанність та скрупульозність підготовки, техніко-юридична досконалість та урахування місцевого досвіду [93, с.320].

Як впливає з наведених вище класифікацій, значна частина їх елементів дублюють загальноправові та галузеві принципи, описані нами вище, а також принципи інституту управління внутрішніми справами. Тому ми вважаємо за доцільне зосередитися на тих принципах, що притаманні лише правотворчості. По-перше, це принцип технічного вдосконалення актів, що приймаються. З цього приводу доцільно процитувати положення схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, в яких, зокрема, визначено, що, приступаючи до розроблення проекту закону, слід визначитись, чи належать питання, які передбачається вирішити в законі, до сфери регулювання законом. З метою взаємного узгодження проекту і чинних

законів та уникнення суперечностей у законодавстві у процесі роботи над законопроектом повинні бути вивчені законодавство, що стосується теми законопроекту, практика застосування відповідних нормативних актів, наукова література. Під час розроблення законопроекту слід враховувати: норми чинних міжнародних договорів України, які стосуються теми законопроекту, маючи на увазі, що згідно з статтею 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України; положення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами, зважаючи на її значення для реалізації проголошеного Україною курсу на європейську інтеграцію; основні положення законодавства ЄС, якщо предмет правового регулювання законопроекту віднесено до пріоритетних сфер адаптації законодавства. У галузевий закон не включаються норми, які не є предметом цього закону або такі, що кодифіковані і вміщені в кодексах. У даному разі використовується відсильна (бланкетна) норма до того чи іншого закону (кодексу). Такі питання виникають досить часто, коли треба встановити юридичну відповідальність. Відсильні норми можуть міститися всередині закону чи статті. Номери статей, частин статей, пунктів, абзаців тощо, до яких дається відсилання, викладаються в описовій формі або в дужках. Якщо при відсиланні до статті дається її назва (таке буває в кодексах), номер такої статті зазначається в дужках. У випадках, коли є потреба роз'яснити необхідність і мету видання закону, в законопроекті дається вступна частина – преамбула. Правові норми до преамбули не включаються. У законопроекті спочатку вміщуються норми загального характеру, що встановлюють принципи правового регулювання і містять правила, які повинні враховуватися при застосуванні наступних норм закону. Далі вміщуються норми, згруповані з окремих питань, що стосуються того або іншого аспекту правового регулювання. Потім викладаються додаткові положення, які стосуються всіх або кількох питань, що належать до сфери регулювання

цього закону, наприклад, відповідальність за порушення закону, розгляд спорів. Наприкінці законопроекту наводяться прикінцеві положення, які повинні містити: строк набрання чинності законом, доручення, пов'язані з прийняттям закону та приведенням нормативних актів у відповідність із прийнятим законом. Норми тимчасового та локального характеру, якщо вони є, також включаються до прикінцевих положень. З метою усунення колізії в законодавстві у зв'язку з прийняттям нового закону в прикінцевих положеннях слід дати перелік законів та інших нормативно-правових актів, що втрачають чинність або до яких вносяться зміни [194].

Ми дозволили собі навести таку змістовну цитату з огляду на важливість додержання під час здійснення процесу правотворчості численних вимог і правил, від додержання яких залежатиме врешті-решт ефективність правозастосовної діяльності. Безумовно, вказані Методичні рекомендації не носять характеру обов'язкових, однак потреба врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням чинності, обліком, визначенням їх системи, видів та форм, ієрархії та встановлення єдиних вимог до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення, залишається в Україні актуальною з моменту набуття нею незалежності, оскільки відсутній єдиний законодавчий акт, який встановлював би вимоги щодо розроблення та прийняття нормативно-правових актів, що негативно відображається на стані правотворчості в державі. Це обумовлює і відсутність єдиної об'єктивної оцінки щодо критеріїв технічного вдосконалення актів, що приймаються, і це, відповідно, створює складнощі під час реалізації означеного принципу.

У сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ принцип технічного вдосконалення актів, що приймаються, передбачає додержання загальних вимог нормотворчої техніки, яка уявляє собою сукупність засобів і прийомів, використовуваних у відповідності з прийнятими правилами при виробленні та систематизації правових (нормативних) актів для забезпечення їх досконалості. Зміст засобів і

прийомів юридичної техніки пов'язаний, головним чином з певною організацією правового матеріалу і його зовнішнім викладом. Є досить вагомі підстави вважати, що структура права – це саме та першооснова, яка зумовлює склад і зміст засобів і прийомів юридичної техніки. Проте зв'язок між структурою права та юридичної технікою не безпосередня, а опосередкована. Безпосередньо ж юридична техніка стосується головним чином зовнішньої форми права, і насамперед нормативних юридичних актів, проявляючись як у власному спеціально-юридичному змісті акта, так і в зовнішньому словесно-документальному викладі вираженої в ньому волі. За своїм змістом юридична техніка складається з двох елементів: технічних засобів і технічних прийомів. Технічними засобами є, зокрема, юридичні конструкції, термінологія; технічними прийомами – способи викладу норм, система відсилань [203, с.482].

Принцип пріоритету органів державного управління у здійсненні функцій адміністративної правотворчості обумовлений правовим статусом означених органів у сфері правотворчості, оскільки лише вони наділені компетенцією приймати нормативно-правові акти, якими регулюється управління органами внутрішніх справ. Як вже визначалося вище, рішення громадських організацій та інших суб'єктів громадянського суспільства у випадках, якщо вони стосуються сфери управління органами внутрішніх справ, носять суто рекомендаційний характер та не належать до категорії нормативно-правових актів.

І, як третій і останній принцип із групи принципів правотворчості, що входить до системи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, хотілося б виділити принцип гармонійності нормативно-правового регулювання. Зміст цього принципу полягає в узгодженості нового нормативно-правового акту з усією системою нормативно-правових актів у певній сфері та особливостями актуальної державної політики в ній. Мається на увазі недодержання вимог юридичної техніки, що цілком охоплюється принципом технічного вдосконалення актів,

що приймаються, а відповідність цілям та завданням правового регулювання в певній сфері. Наприклад, якщо сьогодні, за умов фінансово-економічної кризи, пріоритетом державної політики є економія державних коштів, то принцип гармонійності буде передбачати прискіпливий аналіз пропонуваного витрат у певній сфері і відмову від нераціональної витрати коштів, якщо рішення не вплине істотним чином на ефективність виконання органами внутрішніх справ покладених на них обов'язків. Так, перейменування за таких умов міліції в поліцію, що, як засвідчив досвід Російської Федерації, не вплинуло ані на рівень довіри населення до цієї структури, ані на рівень її корумпованості, було б за таких умов порушенням принципу гармонійності нормативно-правового регулювання.

Переходячи до аналізу змісту принципів правореалізації, хотілося б зазначити, що під правореалізацією ми розуміємо процес втілення правових норм у правомірну поведінку суб'єктів, досягнення запланованого соціально корисного результату, який залежить від ряду економічних, політичних, соціально-культурних, професійних та інших чинників. Реалізація права являє собою необхідну сторону життя, існування права, без чого вона втрачає свій соціальний зміст [167, с.52]. Залежно від характеру дії суб'єктів виділяють такі форми реалізації права:

- додержання (виражається переважно в пасивній поведінці різноманітних суб'єктів, що полягає в утриманні від здійснення соціально шкідливих дій, заборонених правом. У цій формі реалізуються заборонюючі норми;

- виконання (складається з активного виконання суб'єктом покладених на нього обов'язків. У цій формі реалізуються зобов'язуючі норми);

- використання (полягає в добровільному і послідовному здійсненні суб'єктами права належних їм суб'єктивних прав, яке відбувається в активній або пасивній формі. У цій формі реалізуються уповноважуючі норми);

– застосування (уявляє собою владну діяльність компетентних органів з вирішення конкретної юридичної справи, в результаті чого виноситься відповідний індивідуальний акт [167, с.52– 53].

До принципів правореалізації відносять принципи законності, реальності реалізації прав, свобод і обов'язків усіма особами і їх організаціями, обґрунтованості, доцільності, своєчасності правореалізаційних дій, справедливості, принцип ефективності правореалізації [144, с.304–305]. На нашу думку, наведена система принципів цілком придатна для застосування у адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ, за тим лише винятком, що принцип ефективності правореалізації охоплює своїм змістом і принцип своєчасності, а принципи законності і справедливості, якщо входять до категорії загальноправових принципів, у даному переліку дублювати немає потреби.

Отже, до категорії принципів правореалізації в системі принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути віднесені наступні: принцип реальності реалізації прав, свобод і обов'язків усіма особами і їх організаціями, обґрунтованості, доцільності, принцип ефективності правореалізації.

До принципів правоохорони відносять: принципи гуманізму; демократизму; соціальної справедливості; добропорядності громадян; верховенства права; законності; рівності всіх перед законом; гласності; взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; незалежності суб'єктів правоохорони; професіоналізму та компетентності; безперервності [204, с.91], – принципи законності, доцільності правоохоронної діяльності, взаємної відповідальності, паритетності у здійсненні правоохоронної діяльності, демократизму, гуманізму та системності [144, с.314–318]. Аналіз наведених груп принципів дозволяє виділити як такі, що притаманні суто правоохоронній діяльності, принципи відкритості публічної інформації як доступності відомостей у сфері адміністративно-правового регулювання

управління органами внутрішніх справ для ознайомлення, обговорення і контролю громадськості; незалежності суб'єктів правоохорони як їх свободи від впливу політичних сил; паритетності суб'єктів правоохорони як визначеного законом балансу їх представництва під час вирішення актуальних проблем в сфері управління органів внутрішніх справ.

На підставі аналізу теоретичних підходів та практики діяльності органів внутрішніх справ уявляється можливим виділити наступні групи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ як керівних ідей, що можуть бути використані як основа для побудови норм права: системні, які спрямовані на забезпечення внутрішньої єдності права, підтримання стійких зв'язків між правовими нормами (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права), принципи правотворчості, правореалізації і правоохорони.

До загальноправових принципів, що входять до групи системних принципів, належать принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму та законності. Принцип свободи в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ означає, що право виступає як міра свободи суб'єктів адміністративно-правового регулювання визначати варіанти та особливості здійснення управління органами внутрішніх справ. Сутність принципу справедливості полягає у дуалістичному розумінні останньої як рівності і пропорційності в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ означає, що суб'єкти такого регулювання керуються дуалістичним розумінням справедливості – рівності, тобто розподілі обов'язків, повноважень, відповідальності і заходів стимулювання на рівній основі, без урахування особистого внеску чи особливостей виконуваних функцій; пропорційності, тобто залежності кола обов'язків, повноважень, відповідальності і заходів стимулювання від виконуваних функцій та конкретних дій (бездіяльності) учасників управлінських відносин. Принцип

рівності означає єдиний підхід до визначення прав, обов'язків, відповідальності незалежно від етнічної, національної, релігійної, гендерної та іншої належності, службового та іншого становища. Принцип гуманізму в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ полягає у визнанні людини вищою цінністю, у повазі до гідності і прав особи. Принцип демократизму знаходить свій прояв у тому, що адміністративно-правові акти у вказаній сфері мають виражати волю народу, формуватися через форми народовладдя: безпосередню та представницьку демократію. До особливостей дії принципу законності в сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно віднести наступні: 1) неприпустимість застосування приписів, установлених поза правотворчою процедурою; 2) наявність інституту правових імунітетів, що визначають специфіку дії норм права відносно певних категорій осіб; 3) встановлення системи засобів забезпечення ієрархії нормативних актів у сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; 4) обмеження кола джерел, що визначають відповідальність за правопорушення у сфері управління органами внутрішніх справ; 5) заборона застосування закону за аналогією.

Аналіз специфіки управління органами внутрішніх справ дозволяє віднести до міжгалузевих принципів, що входять до групи системних, принципи поділу влади, презумпції невинуватості та незворотності закону (нормативно-правового акту). Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову означає, що кожна з гілок влади діє самостійно і не втручається в повноваження іншої. За його послідовного проведення в життя виключається будь-яка можливість присвоєння тією або іншою гілкою влади повноважень іншої. Як міжгалузевий принцип адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ цей принцип передбачає диференціацію компетенцій суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, нормативне визначення

у певних межах самостійності кожного суб'єкта під час виконання своїх функцій, заборону не передбаченого законом передавання повноважень одного органу іншому, попередження можливої узурпації влади однією з гілок останньої, особливий законодавчий (конституційний) порядок зміни компетенції суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Принцип презумпції невинуватості як міжгалузевий принцип адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ означає створення правових умов для встановлення обов'язку компетентних осіб доводити наявність умов для притягнення особи до дисциплінарної або адміністративної відповідальності. Сутність принципу незворотності закону (нормативно-правового акту) означає, що новий закон (нормативно-правовий акт) не може вважатися таким, що існував у момент виникнення правовідношення.

До галузевих принципів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені: принцип єдності системи управління органами внутрішніх справ; принцип ефективного управління, принцип підконтрольності і підзвітності суб'єктів управління органами внутрішніх справ та працівників цих органів (принцип вертикальної підпорядкованості в системі управління органами внутрішніх справ); принцип єдності основних вимог, що пред'являються до управління органами внутрішніх справ; принцип професіоналізму та компетентності суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, принцип гласності у здійсненні управління органами внутрішніх справ; принцип відповідальності суб'єктів управління органами внутрішніх справ за прийняті адміністративні акти (рішення); принцип відповідальності працівників органів внутрішніх справ за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; принцип науковості в управлінні органами внутрішніх справ.

Дослідження особливостей сфери управління органами внутрішніх справ та теоретичних джерел у досліджуваній сфері дозволяє виділити

наступні інституціональні принципи її адміністративно-правового регулювання: принцип соціальної орієнтації управління органами внутрішніх справ, зміст якого полягає у підпорядкуванні управління інтересам людини та всього суспільства; принцип деідеологізації управління органами внутрішніх справ, який обумовлює заборону впливу будь-якої партійної ідеології на діяльність органів внутрішніх справ; принцип свободи діяльності громадських об'єднань в органах внутрішніх справ за умови відсутності визначених правовими нормами виключень; принцип диференціації та нормативного закріплення функцій і повноважень у сфері управління органами внутрішніх справ, сутність якого полягає в тому, що всі основні напрями діяльності цих органів повинні бути регламентовані і зафіксовані в правовій формі щодо предмета, змісту, обсягу та способу здійснення; принцип поєднання територіальних і галузевих засад в управлінні органами внутрішніх справ; принцип поєднання лінійних і функціональних засад, який є вихідним для створення такої структури управління, яка найбільш раціонально враховує багатоцільовий характер діяльності органів внутрішніх справ; принцип поєднання колегіальності з єдиноначальністю, який передбачає встановлення певного співвідношення прав і обов'язків суб'єктів управління при здійсненні їх повноважень; принцип автономності управління, який надає органам внутрішніх справ право самостійно вирішувати низку завдань організаційно-управлінського характеру (організація охорони громадського порядку, підбір кадрів і т.д.); принцип оперативності, який полягає у здатності швидко і своєчасно вирішувати завдання різного ступеня складності, з проявом гнучкості реагування та комплексного використання сил і засобів у обстановці, що швидко змінюється, принцип поєднання безперервності і дискретності, що проявляється, по-перше, в постійному (цілодобовому) забезпеченні управління, а по-друге, в суворо встановленій періодичності (циклічності) окремих процедур управління (облік відомостей, збір інформації, її аналіз і т.д.); принцип забезпечення постійної службово-бойової готовності.

Принципи правотворчості як нормативного закріплення суспільних потреб шляхом утворення нових, внесення змін до чинних адміністративно-правових актів або їх скасування, складаються з принципів технічного вдосконалення актів, тобто постійного додержання загальних вимог нормотворчої техніки як сукупності засобів і прийомів, використовуваних у відповідності з прийнятими правилами при виробленні та систематизації правових (нормативних) актів для забезпечення їх досконалості; пріоритету органів державного управління у здійсненні функцій адміністративної правотворчості, який обумовлений правовим статусом означених органів у сфері правотворчості, наділених компетенцією приймати нормативно-правові акти, якими регулюється управління органами внутрішніх справ; і принципу гармонійності нормативно-правового регулювання, зміст якого полягає в узгодженості нового нормативно-правового акту з усією системою нормативно-правових актів у певній сфері та особливостями актуальної державної політики в ній.

До категорії принципів правореалізації як процесу втілення правових норм у правомірну поведінку суб'єктів, досягнення запланованого соціально корисного результату, в системі принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути віднесені наступні: принцип реальності реалізації прав, свобод і обов'язків усіма фізичними та юридичними особами, зміст якого полягає у наявності діючого механізму реалізації кожної правової норми; принцип обґрунтованості, тобто відповідність правореалізації як додержання, виконання, використання чи застосування права усіма підтвердженим обставинам, що мають значення для певної справи, принцип доцільності як відповідність правореалізаційної діяльності меті, міститься в нормі права, конкретним умовам місця і часу, вибір оптимального варіанту реалізації правової норми за певних обставин доцільності, принцип ефективності правореалізації як відповідність реалізації правової норми її меті і можливість завдяки обраним засобам правореалізації досягати такої мети.

До принципів правоохорони як держаної діяльності з охорони правового порядку необхідно віднести принцип відкритості публічної інформації як доступності відомостей у сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ для ознайомлення, обговорення і контролю громадськості; незалежності суб'єктів правоохорони як їх свободи від впливу політичних сил; паритетності суб'єктів правоохорони як визначеного правовими нормами балансу їх представництва під час вирішення актуальних проблем в сфері управління органами внутрішніх справ.

Функціональна роль принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ знаходить прояв в трьох основних сферах механізму їх взаємодії з нормами адміністративного права: нормотворчій, регулятивній та інформаційній [205, с.118]. Завдяки нормотворчій функції принципи адміністративно-правового регулювання забезпечують адекватність відображення в нормах адміністративного законодавства об'єктивних потреб та закономірностей розвитку управлінських відносин в органах внутрішніх справ. Регулятивна функція дозволяє за допомогою принципів адміністративно-правового регулювання ліквідувати прогалини та суперечності у правових нормах, забезпечувати об'єктивне їх тлумачення залежно від потреб практики, здійснювати оцінку обґрунтованості та доцільності тих чи інших правових приписів. У контексті ролі інформаційної функції принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ хотілося б навести думку І.В. Арістової, яка вважає, що на етапі переходу до інформаційного суспільства інформаційну функцію слід визначати як напрямок удосконалювання суто управлінської функції; на етапі становлення інформаційного суспільства інформаційна функція має перетворитися у самостійну і одну із головних, а суто управлінська функція повинна сприяти її організації; на етапі розвинутого інформаційного суспільства суто управлінська функція досягає повноти розвитку і стає інформаційною

функцією у широкому розумінні. Між тим, на сучасному етапі, інформаційна функція розуміється як напрямок здійснення організації і забезпечення системи отримання, використання, поширення та зберігання інформації, участі у розвитку світового інформаційного простору, встановлення режиму використання інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами. Її реалізація пов'язана в основному з формуванням інформаційної сфери у вузькому сенсі. Усвідомлюючи той факт, що інформаційна функція державного управління тільки починає «входити» у свої права, для сприяння становленню інформаційного суспільства та інформаційної держави слід здійснити легітимацію та легалізацію цієї функції [206, с.98]. У розвиток цієї думки додамо, інформаційна функція принципів інформаційно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ дозволяє досягати трьох основних цілей: забезпечити відкритість та прозорість означеного управління, доступ до інформації про нього зацікавлених представників громадськості. По-друге, завдяки інформаційній функції можливо своєчасно отримувати відомості про прогалини і суперечності, що містяться у системі адміністративно-правового регулювання. З цього приводу необхідно погодитися із думкою К.І. Белякова, який вважає, що стан існуючих інформаційних технологій впливає на рівень розвитку сфери адміністративної та юридичної діяльності [207, с.32]. І, по-третє, інформаційна функція принципів адміністративно-правового регулювання покликана сприяти переходу управління органами внутрішніх справ на новий рівень розвитку шляхом узгодження інтересів людини, суспільства і держави.

1.6. Структура адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

З'ясування сутності та перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ потребує визначення тих суб'єктів, до компетенції яких віднесено здійснення такого регулювання, його об'єкту та предмету.

Що стосується визначень суб'єкта правового регулювання, яке існують у правовій науці, то можна констатувати наявність двох основних підходів. Відповідно до першого з них такий суб'єкт розуміється у вузькому значенні – як джерело управлінської активності, особа, яка встановлює норму права [208, с.34–39]. Відповідно до другого підходу до суб'єктів правового регулювання відносять «різного роду правотворчі органи, що видають закони, інші нормативні правові акти, органи, організації, посадові та інші особи, що видають ненормативні правові акти, які укладають договори, а також суди, які приймають судові акти. Особливим суб'єктом правового регулювання є населення, що приймає правові акти на референдумі. Суб'єктом правового регулювання, що здійснюється за допомогою правових звичаїв, слід вважати, мабуть, суб'єктів відносин (зокрема, учасників цивільного обороту), в результаті дій яких складаються відповідні правові звичаї» [209, с.250].

Другий підхід притаманний у більшій мірі приватним галузям права, обумовлює віднесення до суб'єктів правового регулювання надзвичайно великої кількості осіб (щонайменш, всіх повнолітніх громадян певної держави) і може застосовуватися у межах адміністративного права дуже обережно. Безумовно, такий підхід, мабуть, був би коректним під час дослідження особливостей адміністративного права Швейцарії, в якій з 1848 року відбулося більше 520 референдумів на федеральному рівні, не враховуючи значно більшої їх кількості в окремих кантонах. Безумовно, Конституція України і Закон України «Про всеукраїнський та місцеві

референдуми» передбачають, що предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень [210]. Однак, беручи до уваги, що протягом всього періоду незалежності нашої держави не було проведено жодного референдуму, на який виносилося б питання щодо адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, у даному аспекті народ (населення) має бути віднесений не до суб'єктів правового регулювання, а до суб'єктів права. З цього приводу ми погоджуємося з О.Ф. Скакун, яка вважає, що, як суб'єкт права народ має загальний і конкретний статуси. Загальний статус визначається тим, що народ визнається джерелом державної влади, має суверенітет усередині країни і на міжнародній арені. Ніхто не може привласнювати собі владу в державі, бо вона належить народу. Конкретний статус пов'язаний із вступом народу в конкретні відносини, пов'язані з виборами державних органів через свій виборчий корпус, участю народу в референдумі, виробленням і формулюванням загальної волі. Говорячи про народ як суб'єкт права, слід зважити на те, що ступінь персоніфікації, організованості народу не дозволяє вважати його безпосереднім суб'єктом юридичних відносин, оскільки у більшості випадків він діє через державу, державні утворення, громадські організації (партії, профспілки) тощо [93, с.383].

Не можемо ми погодитися і з віднесенням до суб'єктів правового регулювання судових органів. Оскільки в Україні прецедент не вважається джерелом права, рішення судів, на нашу думку, носять характер актів застосування права (які детальніше описані у наступному розділі), але вони не породжують нових норм права. Безумовно, окремий випадок складають рішення Конституційного Суду України, якими можуть бути скасовані як неконституційні норми певних правових актів як такі, що суперечать Конституції України, однак, по-перше, Конституційний Суд не є законодавчим органом і може лише скасовувати певні норми, а не приймати нові; і, по-друге, норма правового акту, яка суперечить Конституції України,

є з моменту прийняття нікчемною, отже, питання її скасування має скоріше технічний, ніж нормотворчий характер.

Існує також думка, що суб'єкт правового регулювання – це родове поняття, яке включає в себе ряд видових, таких, як суб'єкт правотворчості, суб'єкт правозастосування. Маються на увазі ті суб'єкти, які на різних стадіях регулятивного процесу створюють і застосовують нормативний інструментарій для роботи з об'єктом регулювання. При цьому виділяють принаймні, три великі стадії: а) створення проекту – ідеального образу порядку, перекладення його на «мову цілей» з постановкою стратегічних і тактичних завдань, б) вироблення норм, правил (нормотворчість) на базі уявлень про належне, відповідному даному порядку; в) реалізація норм у відповідності з цілями, стратегічними і тактичними завданнями упорядкування суспільних відносин [211, с.65]. На нашу думку, така диференціація має свій сенс і дозволяє скласти цілісне уявлення про систему адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Разом з тим, щоб запобігти «розмивання» сутності суб'єкта правового регулювання, вважається за доцільне розгляд його у широкому та вузькому аспекті. У вузькому аспекті ми розуміємо суб'єкт адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ як державні органи та посадові особи, до компетенції яких віднесено встановлення норм права, якими регулюється управління означеними органами. У широкому аспекті до суб'єктів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність в сфері управління органами внутрішніх справ.

Спробуємо тепер виділити коло суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у вузькому аспекті.

По-перше, до таких суб'єктів належить Верховна Рада України. Відповідно до положень ст. 85 Основного Закону до її повноважень належить прийняття законів, лише якими, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України

визначається організація і порядок діяльності правоохоронних органів та військових формувань. Не вдаючись до сутності дискусії щодо визначення кола правоохоронних органів, якій присвячено багато наукових публікацій [212-220 та ін.], зауважимо лише, що, по-перше, ми підтримуємо тих науковців та практиків, які вважають за доцільне встановити перелік таких органів на законодавчому рівні, і, по-друге, не зважаючи на існування багатьох класифікацій таких органів, нам не зустрічалася ще жодна, в якій органи внутрішніх справ (міліція) не були б віднесені до правоохоронних. Що ж стосується віднесення до правоохоронних органів внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, правовий статус яких буде розглянуто у Розділі 4, то, відносячи їх до правоохоронних органів, ми виходимо з положень ст. 1 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», яка визначає, що останні входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких устанавлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю [3]. Доцільність збереження існуючої структури та функцій органів внутрішніх справ буде розглянута нами у наступних розділах.

Отже, прийняття законів, якими регулюється організація та порядок діяльності органів внутрішніх справ, належить до компетенції Верховної Ради України. Особливості її правового статусу та порядку діяльності встановлюються Конституцією України та законами України «Про Регламент Верховної Ради України» [221], «Про комітети Верховної Ради України» [222], «Про статус народного депутата України» [223].

Досліджуючи правовий статус Верховної Ради України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України доцільно зупинитися на правовому статусі її комітетів. Комітет Верховної Ради України – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими

напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій (ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. Законопроектна функція комітетів полягає в: 1) розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України; 2) попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; 3) доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); 4) попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; 5) узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; 6) внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Організаційна функція комітетів полягає у тому числі в проведенні збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі, на засіданнях Верховної Ради України; підготовці питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання; участі у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляді звернень, що на дійшли до комітету в установленому порядку.

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

участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»; контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; організації та підготовці слухань у комітетах; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам. До контрольних функцій комітетів Верховної Ради України належало, відповідно до змін, внесених до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» [224] і погодження питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні і ліквідації спеціальних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійсненні інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом, однак дані положення втратили чинність, як такі, що є неконституційними, на підставі Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33–1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10 червня 2010 року [225]. Таким чином, комітети Верховної Ради України, щойно набувши повноваження погодження питань і проведення консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників у тому числі і органів внутрішніх справ, відразу ж були їх позбавлені. Більш детально

проблеми, пов'язані із призначенням на посади і звільнення з посад керівництва органів внутрішніх справ висвітлені у п. 3.3.

Відповідно до постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» функціонує 27 комітетів, серед яких найбільш пов'язаним зі сферою адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Вказаний комітет здійснює законопроектну роботу, готує, попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, та здійснює контрольні функції у відповідних сферах відання з таких питань: кримінального законодавства; законодавства про адміністративні правопорушення; виконання кримінальних покарань та організації і діяльності органів та установ виконання покарань; організації та діяльності органів прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції, інших правоохоронних органів; оперативно-розшукової діяльності; досудового слідства (дізання і слідства); профілактики злочинів та адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організації охорони громадського порядку та громадської безпеки, пожежної безпеки; охоронної і детективної діяльності; державного захисту учасників кримінального судочинства та державного захисту суддів, працівників правоохоронних органів; соціального захисту працівників правоохоронних органів та членів їх сімей [226].

За період восьмої сесії Верховної Ради України Комітетом проведено 21 засідання, на яких розглянуто 195 питань, з них по контролю за виконанням законів і постанов – 17. Основні зусилля протягом звітного періоду були спрямовані на виконання законопроектної функції Комітету. Загалом на розгляді у Комітеті перебувало 115 законопроектів, з опрацювання яких Комітет визначено головним, а також 25 проектів законів з опрацювання яких необхідно подати попередні висновки до головних комітетів [227]. Крім цього, Комітет здійснював супроводження 48

законопроектів, що були розглянуті Комітетом протягом минулих сесій та очікували розгляду Верховною Радою України. Серед таких законопроектів, які набули статус законів України, Закон України № 3334–VI від 12.05.2011 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ боротьби зі злочинністю та корупцією» (законопроект реєстр. № 8255) [228], яким внесено зміни до Закону України «Про міліцію» [2], Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [229] та Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [230], якими змінено правовий статус Служби внутрішньої безпеки МВС України, яка отримала статус самостійного структурного підрозділу Міністерства та суб'єкта оперативно-розшукової діяльності. До таких актів належить також Закон України № 3455–VI від 02.06.2011 р. «Про внесення змін до статті 18 Закону України «Про міліцію» щодо підготовки фахівців» (законопроект реєстр. № 8210 від 10.03.2011 року) [231], проект якого було подано Кабінетом Міністрів України. Метою прийняття Закону України є закріплення на службі випускників вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ та відшкодування витрат на підготовку фахівців у разі їх звільнення зі служби. Зміст Закону: статтю 18 Закону України «Про міліцію» [2] доповнено нормою, відповідно до якої підготовка фахівців у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України за державним замовленням здійснюється на підставі договору про навчання, який укладається між навчальним закладом, головним управлінням, управлінням Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві або Севастополі чи на транспорті та особою, яка навчається. Курсанти вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України у разі дострокового розірвання договору через небажання продовжувати навчання або через недисциплінованість чи в разі відмови від подальшого проходження служби на посадах начальницького складу органів внутрішніх справ після закінчення вищого навчального закладу, а також особи

начальницького складу органів внутрішніх справ, які звільняються із служби протягом трьох років після закінчення вищого навчального закладу Міністерства внутрішніх справ України за власним бажанням, через службову невідповідність або за порушення дисципліни, відшкодовують Міністерству внутрішніх справ України витрати, пов'язані з їх утриманням у вищому навчальному закладі, в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України. У разі відмови від добровільного відшкодування витрат таке відшкодування здійснюється в судовому порядку.

Крім того, певну роль щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ відіграють Комітет з питань правової політики; Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; Комітет з питань правосуддя та інші. Однак зауважимо, що комітети Верховної Ради України виступають як своєрідні експертні та контрольні органи, які можуть сприяти удосконаленню адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ своїми висновками та рекомендаціями, якщо останні будуть враховані у процесі законотворчої діяльності. Але самостійними суб'єктами адміністративно-правового регулювання їх визнати неможна.

До суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України належить Президент України. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України він призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, у тому числі, згідно існуючої практики – і міністра внутрішніх справ. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України, що закріплено у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [232]. Згідно п. 15 та п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи

виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; а також призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Згідно ч. 3 ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Президент України [233]. Відповідно до ч. 2 ст. 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Відповідно до ч. 1 ст. 115 Основного Закону Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Отже, роль Президента України в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ є надзвичайно важливою.

До суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належить і Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади. Саме Уряд спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ст. 116 Конституції України), у тому числі, і Міністерства внутрішніх справ. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Безумовно, до того моменту, коли Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV [234] було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20–рп/2010 від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття [235], вищий орган виконавчої влади мав значно більше повноважень у сфері управління органами внутрішніх справ та правового регулювання їх діяльності. Втім, це стосується і Верховної Ради України, до компетенції якої належало, зокрема, і призначення на посаду

Міністра внутрішніх справ України. Однак провідна роль президента у керівництві правоохоронними органами притаманна всім державам з президентською або президентсько-парламентською формою правління.

До суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно також віднести Міністерство внутрішніх справ України. Правовий статус міністерства як центрального органу виконавчої влади розглянуто нами у підрозділі 2.2. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути

оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом [233].

Міністерство внутрішніх справ України, відповідно до п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011, входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Вказане Міністерство у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України. Його основним завданням є формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній

(незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [172].

Відповідно до п. 9 Положення про Міністерство внутрішніх справ України останнє у межах повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання. Нормативно-правові акти МВС України підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку. Рішення МВС України, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами [172].

Необхідно також зазначити, що Міністерство внутрішніх справ України, відповідно до п. 7 Положення про нього, здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районні, районні в містах, міські управління (відділи), лінійні управління (відділи), які у межах своїх повноважень також є суб'єктами адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

На нашу думку, інші, крім Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України та утворених останнім в установленому порядку головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних в містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів), не можуть бути віднесені до суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у вузькому аспекті, тобто до державних органів та посадових осіб, до компетенції яких віднесено встановлення норм права,

якими регулюється управління органами внутрішніх справ. Інші суб'єкти, на нашу думку, такі функції не виконують. Так, Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. При цьому прийняті нею рішення, відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» вводяться в дію указами Президента України [236], тобто статусу окремого суб'єкта адміністративно-правового регулювання вона не має. Теж саме стосується інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, які можуть приймати спільні з Міністерством внутрішніх справ правові документи, однак предметом правового регулювання означених документів є не адміністративно-правові відносини у сфері управління органами внутрішніх справ, а фінансово-правові та інші відносини, які не охоплюються сферою адміністративно-правового регулювання. Причинами такої, у порівнянні, наприклад, з управлінням економічною сферою, обмеженості кола суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, є, на нашу думку, особливості управління в галузі внутрішніх справ. Такі особливості було досить влучно визначено С.Г. Стеценком, який відносить до них, у тому числі, значний обсяг державно-владних повноважень органів внутрішніх справ і значний ступінь їх централізації [34, с.540– 541]. На нашу думку, саме ці особливості обумовлюють здійснення адміністративно-правового регулювання в означеній сфері вузьким колом суб'єктів.

У широкому аспекті до суб'єктів адміністративно-правового регулювання, як ми вже визначали на початку цього підрозділу, можуть бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність в сфері управління органами внутрішніх справ. Крім визначених вище суб'єктів адміністративно-правового регулювання, до цієї групи належать працівники органів внутрішніх справ, які за своїми функціональними обов'язками не

уповноважені видавати нормативно-правові акти управлінського характеру, однак здійснюють правозастосовну діяльність, члени громадських формувань, яким право здійснення певних елементів правозастосовної діяльності надано в силу положень Законів України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [237], «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [238], Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України та ін.

Природа правового регулювання передбачає існування чітко окреслених смислових, змістовних і формальних меж того матеріального чи нематеріального об'єкта, яке виступає його – правового регулювання – предметом, а також настільки ж чітко визначених ознак і критеріїв правової поведінки учасників суспільних відносин. Без такої чіткості і визначеності правове регулювання просто втрачає сенс. Тим самим, суб'єкт правового регулювання, насамперед, суб'єкт нормотворчості повинен або встановити наявність ознак системності соціального об'єкта, зміст та особливості соціального буття якого обумовлюють необхідність його врегулювання правом, або, в разі відсутності таких ознак або їх слабкої вираженості, визнати, що даний об'єкт є предметом регулювання інших соціальних норм. Але, в усякому разі, зміст, характер і, головне, результати правового регулювання повинні чітко корелювати не тільки з регульованим об'єктом в цілому, але і з кожним його елементом та їх структурними характеристиками [239, с.41].

Переходячи до аналізу сутності об'єкту та предмету адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, зауважимо, що у теорії права як об'єкт правового регулювання, як правило, розглядаються матеріальні, духовні чи інші соціальні блага, з приводу яких у суб'єктів права складаються юридичні зв'язки [240, с.195– 196]. Які ж блага маються на увазі, коли мова йде про управління органами внутрішніх справ? Якщо звернутися до наведених у п. 1.2 визначень управління органами

внутрішніх справ, можна побачити, що всі вони вказують на чотири основні блага, на досягнення яких, власне і спрямовані управлінські впливи: громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина. Забезпечення злагодженої дії органів та підрозділів внутрішніх справ чи забезпечення виконання ними своїх функцій ми таким благом вважати не можемо: на нашу думку, це лише засіб досягнення визначених вище благ, а не саме благо. Отже, об'єктом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є, на нашу думку, громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина.

Під предметом правового регулювання у теорії права розуміється сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих правовими нормами (відповідає на запитання «що?»). Предмет правового регулювання вказує, на яку групу суспільних відносин спрямований вплив норм права. Предмет правового регулювання є умовне виділення певного відокремленого кола (сукупності) суспільних відносин, що мають єдину якість. Це дозволяє узагальнити норми права, які регулюють коло (сукупність) суспільних відносин, у таку нормативну спільність, як галузь права [93, с.240]. Відповідно, предметом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути саме управлінські відносини, які ми розуміємо як зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління [35, с.37]. За своїм змістом управлінські відносини виступають як організаційні, оскільки за їх допомогою забезпечується формування, цілеспрямоване та упорядковане функціонування соціальних систем. Таким чином, управлінські відносини являють собою конкретну форму соціальних зв'язків свідомо-вольового та організаційного характеру, в котрих одна сторона (суб'єкт) є носієм функцій управління, а друга (об'єкт) зазнає її регулюючого впливу, який відповідає цілям соціального управління [38, с.18].

Проблематика видів управлінських відносин розроблена у науці досить детально. Виходячи з характеру зв'язків між суб'єктом і об'єктом, виділяють управлінські відносини субординації та координації. Першим з них притаманне розпорядництво, тобто адміністрування керівника і виконавство підлеглих. Залежно від типу організації управління, визнаного в тій чи іншій системі, відносини субординації можуть бути лінійними, функціональними і змішаними. Однак усі різновиди відносин субординації передбачають вплив на волю учасників сумісної діяльності на основі принципу «влада – підпорядкування». У відносинах же координації на перший план висуваються погодження цілей та визначення порядку діяльності окремих осіб та спільнот.

За ознакою нормованості соціальних ролей суб'єктів управління виділяють формальні та неформальні управлінські відносини. Перші з них – це відносини між суб'єктом і об'єктом управління, які регулюються нормативними актами. Другі ж складаються, як правило, на основі психологічної сумісності людей, відповідності їх характерів, збігу інтересів, симпатій та антипатій [38, с.18– 19].

Крім того, виділяють відносини централізму та самостійності, перші з яких уявляють собою форми зв'язку між вищими і нижчими суб'єктами управлінських функцій, при яких вищі органи управління мають права та обов'язки визначати зміст і спрямованість діяльності нижчих для досягнення загальної мети у межах єдиної системи управління, а другі передбачають наявність у суб'єктів управлінських відносин своїх прав і обов'язків, які дають можливість їм визначати зміст і спрямованість діяльності у відповідності зі своїми інтересами, не ігноруючи у той же час інтересів загальних [35, с.39].

Крім того, виділяють відносини відповідальності, які забезпечують взаємну відповідальність між суб'єктами управлінської діяльності в процесі використання прав і виконання обов'язків для досягнення мети управління, відносини змагання як зв'язки між самостійними суб'єктами управлінських

відносин при виборі найкращих способів досягнення суспільно необхідних цілей тощо [35, с.42–44].

Віддаючи належне авторам наведених класифікацій, за допомогою яких можна скласти системне комплексне уявлення про управлінські відносини в органах внутрішніх справ, зауважимо однак, що в контексті нашого дослідження вважається за доцільне, як критерій класифікації управлінських відносин використати найбільш проблемні сфери управління органами внутрішніх справ. Відповідно, можна виділити управлінські відносини у сфері побудови організаційно-штатної структури органів внутрішніх справ; управлінські відносини в сфері формування показників службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ; управлінські відносини в сфері кадрового забезпечення органів внутрішніх справ; управлінські відносини у сфері інформаційних відносин органів внутрішніх справ з громадськістю та управлінські відносини у сфері контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. Саме на них ми вважаємо зупинити увагу у своєму дослідженні. Разом з тим, можна виділити ще декілька видів управлінських відносин у сфері управління органами внутрішніх справ, які можуть бути предметом інших досліджень: управлінські відносини в сфері інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ, управлінські відносини у сфері фінансово-правового забезпечення органів внутрішніх справ, управлінські відносини у сфері міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ.

І наостанок, необхідно зупинити увагу на методах адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Метод правового регулювання з тими чи іншими варіаціями розуміється як сукупність і певні поєднання прийомів юридичного впливу на суспільні відносини певного виду, які характеризують особливості використання стосовно цих відносин специфічного набору правових засобів. Інакше кажучи, якщо предмет правового регулювання відповідає на питання, що саме регулюється, то метод вказує на те, як воно регулюється, тобто за

допомогою яких саме правових засобів та прийомів має здійснюватися це регулювання [239, с.115].

У теоретичних джерелах прийнято виділяти два основні методи правового регулювання – імперативний (командний, централізований або метод субординації) і диспозитивний, заснований на автономії волі і юридичній рівноправності сторін певних суспільних відносин. При цьому довгий час вважалося, що основним методом адміністративно-правового регулювання є саме імперативний метод. В цілому для системи управління органами внутрішніх справ це положення зберігає свою цінність і сьогодні, оскільки жорстка ієрархічність управління вказаними органами залишає не так вже багато місця для проявів автономії волі учасників управлінських відносин. Разом з тим, метод диспозитивності використовується у сфері взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю, у діяльності колегіальних органів управління в системі органів внутрішніх справ, отже, можна стверджувати, що адміністративно-правовому регулюванню управлінню органами внутрішніх справ притаманно поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання за більшої питомої ваги імперативного методу.

Висновки до Розділу 1

Дослідження теоретико–методологічних засад адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України дає змогу сформулювати наступні висновки, узагальнення та рекомендації.

1. У сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема удосконалення управління органами внутрішніх справ, яке значною мірою відстає від потреб часу. Однією з головних причин цього є недосконалість адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин у вказаній сфері. Оскільки передумовою успішності будь-якого реформування є методологічна визначеність поставлених завдань та критеріїв досягнутих результатів, це, у свою чергу, потребує з'ясування теоретико-методологічних засад адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, базуючись на яких, можна було б дослідити сучасний рівень розвитку адміністративно-правових норм у сфері управління, виокремити проблеми, які знижують ефективність управлінської діяльності, та розробити пропозиції і рекомендації, спрямовані на удосконалення останньої.

2. Різноманітність визначень поняття правового регулювання у теоретичних джерелах обумовлена різноманітністю підходів до праворозуміння. Виділення ж найбільш загальних закономірностей кожного підходу дозволяє розглянути феномен правового регулювання у наступних аспектах. В інструментальному аспекті: а) виходячи з теорії природного права, правове регулювання – це частина (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку суспільних відносин; б) виходячи з теорії позитивного права, правове регулювання – нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать

правосвідомість, правова культура, принципи права. В інституційному аспекті правове регулювання – це процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини. У нормативно-юридичному аспекті правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення. У діяльнісному аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов’язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб’єктів права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві.

3. Розуміння співвідношення правового впливу та правового регулювання має значні відмінності у залежності від наступних критеріїв: а) від панування концепції позитивного чи природного права у роботах певних дослідників; б) від розуміння ролі держави у захисті загальносуспільних інтересів; в) від особливостей підходу до структури механізму правового регулювання та механізму правового впливу; г) від визнання думки щодо наявності в нашій державі прецеденту як джерела права. Отже, для дослідників, які визнають пріоритет концепції позитивного права, вважають, що держава захищає загальносуспільні інтереси, правова культура, правова свідомість та ін. входять до механізму правового регулювання, і не заперечують використання прецедентів як джерел права, правовий вплив і правове регулювання можуть виступати як тотожні. У той же час заперечення одного із визначених вище критеріїв призводить до виникнення розмежування між правовим впливом і правовим регулюванням.

4. Адміністративно-правове регулювання необхідно розуміти як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших

правових явищ, які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання.

5. Управлінню органами внутрішніх справ притаманні наступні ознаки: воно є одним із видів соціального управління і різновидом державного управління, має цілеспрямований характер, здійснюється уповноваженими адміністративно-правовими нормами суб'єктами, його зміст уявляє собою підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку, спрямоване на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, зниження рівня злочинності, захист прав, свобод та інтересів громадян.

6. Управління органами внутрішніх справ – це цілеспрямована діяльність визначених адміністративно-правовими нормами суб'єктів з підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, зниження рівня злочинності, високого рівня захищеності прав, свобод і інтересів громадян.

7. Адміністративно-правовому регулюванню управління органами внутрішніх справ притаманні наступні особливості. По-перше, воно є складовою частиною управління адміністративно-правового регулювання адміністративно-політичною діяльністю, яке, у свою чергу, є елементом адміністративно-правового регулювання державного управління. По-друге, адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ має цілеспрямований характер, при цьому цілі нормотворця у кожному окремому випадку можуть мати відмінності, обумовлені актуальними особливостями суспільних відносин (посилення рівня захищеності прав і свобод людини; економія бюджетних коштів; забезпечення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ з боку правлячої політичної сили тощо). При цьому проміжні цілі нормотворця можуть вступати у суперечність з загальною метою адміністративно-правового регулювання. По-третє, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами

внутрішніх справ є односторонній характер такого регулювання та наявність жорсткої адміністративної ієрархії, за яких вимоги вищих суб'єктів, закріплені у юридично-владних приписах, є обов'язковими для нижчих, а нижчі суб'єкти зобов'язані ці приписи виконувати, у випадку ж їх невиконання несуть за це юридичну відповідальність. По-четверте, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є здійснення остатнього від імені держави спеціально уповноваженими суб'єктами. До таких суб'єктів належать вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України та уповноважені останнім органи внутрішніх справ.

8. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність з підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення належного громадського порядку та громадської безпеки, зниження рівня злочинності, реальної захищеності прав, свобод і інтересів громадян.

9. Правове регулювання завжди є вторинним, похідним від потреб та запитів суспільства або окремих його груп. Тому цілі правового регулювання не можуть бути суто правовими, оскільки право існує для оптимізації функціонування суспільства, а не навпаки. Отже, соціально обумовлена ціль або цілі правового регулювання виступають як модель бажаного стану суспільних відносин. Однак заперечувати існування і суто юридичних цілей права було б помилковим. Оскільки право – це системне утворення, воно прагне досягти певного стану урегульованості, критеріями якої є відсутність суперечностей і прогалин, наявність діючого механізму реалізації правових приписів. Але, на відміну від соціуму, що уявляє собою

певну єдність індивідуумів, яким притаманні можливість здійснення активних дій, право – це явище, яке може змінюватися лише за умови доброї волі тих же представників соціуму або окремих їх груп. Тому правове регулювання детермінується наявністю соціальних цілей та певних завдань, у тому числі, юридичних цілей, при цьому перші визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у певній державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює. Вказане дає можливість визначити мету правового регулювання у широкому розумінні як обумовлену певними міжнародними, державними, суспільними, груповими або індивідуальними потребами та інтересами модель бажаного результату розвитку, зміни або припинення суспільних відносин у певній сфері. Ознакою соціальної демократичної держави буде при цьому врахування у системі правового регулювання інтересів та потреб якомога більшої частини громадян певної держави, а також громадян інших держав та осіб без громадянства. Вузьке розуміння мети правового регулювання, на нашу думку, обумовлено особливостями державного ладу, розвитком демократичних відносин і громадянського суспільства у кожній окремо узятій державі на певному етапі її розвитку.

10. До цілей адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути віднесені: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; б) удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; в) удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками.

11. На підставі аналізу теоретичних підходів та практики діяльності органів внутрішніх справ видається можливим виділити наступні групи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ як керівних ідей, що можуть бути виступають основою для побудови норм права: системні, які призначенні забезпечувати внутрішню

єдність права, підтримувати стійкі зв'язки між правовими нормами (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права), принципи правотворчості, правореалізації і правоохорони.

12. До загальноправових принципів, що входять до групи системних принципів, належать принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму та законності. Принцип свободи в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ означає, що право виступає як міра свободи суб'єктів адміністративно-правового регулювання визначати варіанти та особливості здійснення управління органами внутрішніх справ. Сутність принципу справедливості полягає у дуалістичному розумінні останньої як рівності і пропорційності. В адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ означає, що суб'єкти такого регулювання керуються дуалістичним розумінням справедливості – рівності, тобто розподілі обов'язків, повноважень, відповідальності і заходів стимулювання на рівній основі, без урахування особистого внеску чи особливостей виконуваних функцій; пропорційності, тобто залежності кола обов'язків, повноважень, відповідальності і заходів стимулювання від виконуваних функцій та конкретних дій (бездіяльності) учасників управлінських відносин. Принцип рівності означає єдиний підхід до визначення прав, обов'язків, відповідальності незалежно від етнічної, національної, релігійної, гендерної та іншої належності, службового та іншого становища. Принцип гуманізму в адміністративно-правовому регулюванні управління органами внутрішніх справ полягає у визнанні людини вищою цінністю, у повазі до гідності і прав особи. Принцип демократизму знаходить свій прояв у тому, що адміністративно-правові акти у вказаній сфері мають виражати волю народу, формуватися через форми народовладдя: безпосередню та представницьку демократію. До особливостей дії принципу законності в сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх

справ необхідно віднести наступні: 1) неприпустимість застосування приписів, установлених поза правотворчою процедурою; 2) наявність інституту правових імунітетів, що визначають специфіку дії норм права відносно певних категорій осіб; 3) встановлення системи засобів забезпечення ієрархії нормативних актів у сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; 4) обмеження кола джерел, що визначають відповідальність за правопорушення у сфері управління органами внутрішніх справ; 5) заборона застосування закону за аналогією.

13. Аналіз специфіки управління органами внутрішніх справ дозволяє віднести до міжгалузевих принципів, що входять до групи системних, принципи поділу влади, презумпції невинуватості та незворотності закону (нормативно-правового акту). Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову означає, що кожна з гілок влад діє самостійно і не втручається в повноваження іншої. За його послідовного проведення в життя виключається будь-яка можливість присвоєння тією або іншою гілкою влади повноважень іншої. Як міжгалузевий принцип адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ цей принцип передбачає диференціацію компетенцій суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, нормативне визначення у певних межах самостійності кожного суб'єкта під час виконання своїх функцій, заборону не передбаченого правовими нормами передавання повноважень одного органу іншому, попередження можливої узурпації влади однією з гілок останньої, особливий законодавчий (конституційний) порядок зміни компетенції суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Принцип презумпції невинуватості як міжгалузевий принцип адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ означає створення правових умов для встановлення обов'язку компетентних осіб доводити наявність умов для притягнення особи до

дисциплінарної або адміністративної відповідальності. Сутність принципу незворотності закону (нормативно-правового акту) означає, що новий закон (нормативно-правовий акт) не може вважатися таким, що існував у момент виникнення правовідношення.

14. До галузевих принципів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені: принцип єдності системи управління органами внутрішніх справ; принцип ефективного управління; принцип підконтрольності і підзвітності суб'єктів управління органами внутрішніх справ та працівників цих органів (принцип вертикальної підпорядкованості в системі управління органами внутрішніх справ); принцип єдності основних вимог, що пред'являються до управління органами внутрішніх справ; принцип професіоналізму та компетентності суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; принцип гласності у здійсненні управління органами внутрішніх справ; принцип відповідальності суб'єктів управління органами внутрішніх справ за прийняті адміністративні акти (рішення); принцип відповідальності працівників органів внутрішніх справ за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; принцип науковості в управлінні органами внутрішніх справ.

15. Дослідження особливостей сфери управління органами внутрішніх справ та теоретичних джерел у досліджуваній сфері дозволяє виділити наступні інституціональні принципи її адміністративно-правового регулювання: принцип соціальної орієнтації управління органами внутрішніх справ, зміст якого полягає у підпорядкуванні управління інтересам людини та всього суспільства; принцип деідеологізації управління органами внутрішніх справ, який обумовлює заборону впливу будь-якої партійної ідеології на діяльність органів внутрішніх справ; принцип свободи діяльності громадських об'єднань в органах внутрішніх справ за умови відсутності визначених правовими нормами виключень; принцип диференціації та нормативного закріплення функцій і повноважень в сфері управління

органами внутрішніх справ, сутність якого полягає в тому, що всі основні напрями діяльності цих органів повинні бути регламентовані і зафіксовані в правовій формі щодо предмета, змісту, обсягу та способу здійснення; принцип поєднання територіальних і галузевих засад в управлінні органами внутрішніх справ; принцип поєднання лінійних і функціональних засад, який є вихідним для створення такої структури управління, яка найбільш раціонально враховує багатоцільовий характер діяльності органів внутрішніх справ; принцип поєднання колегіальності з єдиноначальністю, який передбачає встановлення певного співвідношення прав і обов'язків суб'єктів управління при здійсненні їх повноважень; принцип автономності управління, який надає органам внутрішніх справ право самостійно вирішувати низку завдань організаційно-управлінського характеру (організація охорони громадського порядку, підбір кадрів і т.д.); принцип оперативності, який полягає у здатності швидко і своєчасно вирішувати завдання різного ступеня складності, з проявом гнучкості реагування та комплексного використання сил і засобів у обстановці, що швидко змінюється; принцип поєднання безперервності і дискретності, який проявляється, по-перше, в постійному (цілодобовому) забезпеченні управління, а по-друге, в суворо встановленій періодичності (циклічності) окремих процедур управління (облік відомостей, збір інформації, її аналіз і т.д.); принцип забезпечення постійної службово-бойової готовності.

16. Принципи правотворчості як нормативного закріплення суспільних потреб шляхом утворення нових, внесення змін до чинних адміністративно-правових актів або їх скасування, складаються з принципів технічного вдосконалення актів, тобто постійного додержання загальних вимог нормотворчої техніки як сукупності засобів і прийомів, використовуваних у відповідності з прийнятими правилами при виробленні та систематизації правових (нормативних) актів для забезпечення їх досконалості; пріоритету органів державного управління у здійсненні функцій адміністративної правотворчості, який обумовлений правовим

статусом означених органів у сфері правотворчості, наділених компетенцією приймати нормативно-правові акти, якими регулюється управління органами внутрішніх справ; і принципу гармонійності нормативно-правового регулювання, зміст якого полягає в узгодженості нового нормативно-правового акту з усією системою нормативно-правових актів у певній сфері та особливостями актуальної державної політики в ній.

17. До категорії принципів правореалізації як процесу втілення правових норм у правомірну поведінку суб'єктів, досягнення запланованого соціально корисного результату, в системі принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути віднесені наступні: принцип реальності реалізації прав, свобод і обов'язків усіма фізичними та юридичними особами, зміст якого полягає у наявності діючого механізму реалізації кожної правової норми; принцип обґрунтованості, тобто відповідність правореалізації як додержання, виконання, використання чи застосування права всім підтвердженим обставинам, що мають значення для певної справи, принцип доцільності як відповідність правореалізаційної діяльності меті, міститься в нормі права, конкретним умовам місця і часу, вибір оптимального варіанту реалізації правової норми за певних обставин, доцільності, принцип ефективності правореалізації як відповідність реалізації правової норми її меті і можливість завдяки обраним засобам правореалізації досягати такої мети.

18. До принципів правоохорони як державної діяльності з охорони правового порядку необхідно віднести принцип відкритості публічної інформації як доступності відомостей у сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ для ознайомлення, обговорення і контролю громадськості; незалежності суб'єктів правоохорони як їх свободи від впливу політичних сил; паритетності суб'єктів правоохорони як визначеного правовими нормами балансу їх представництва під час вирішення актуальних проблем в сфері управління органів внутрішніх справ.

19. Щоб запобігти «розмивання» сутності суб'єкту правового регулювання, вважається за доцільне розгляд його у широкому та вузькому аспекті. У вузькому аспекті ми розуміємо суб'єкт адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ як державні органи та посадові особи, до компетенції яких віднесено встановлення норм права, якими регулюється управління означеними органами. У широкому аспекті до суб'єктів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність у сфері управління органами внутрішніх справ. До суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у вузькому аспекті належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районні, районні в містах, міські управління (відділи), лінійні управління (відділи) внутрішніх справ. Крім визначених вище суб'єктів адміністративно-правового регулювання, до цієї групи належать працівники органів внутрішніх справ, які за своїми функціональними обов'язками не уповноважені видавати нормативно-правові акти управлінського характеру, однак здійснюють правозастосовну діяльність, члени громадських формувань, яким право здійснення певних елементів правозастосовної діяльності надано в силу положень Законів України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України та ін.

20. Предметом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є управлінські відносини, тобто зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління, і поділяються на

відносини субординації та координації; формальні та неформальні; централізму та самостійності, відповідальності та ін.

21. Враховуючи, що у теорії права як об'єкт правового регулювання, як правило, розглядаються матеріальні, духовні чи інші соціальні блага, з приводу яких у суб'єктів права складаються юридичні зв'язки, об'єктом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є, на нашу думку, громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

2.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

У сучасній науці адміністративного права поняття «механізм правового регулювання» почало використовуватися у 60–ті роки минулого століття. Його введення стало наслідком того, що розробка окремих правових явищ (актів, норм, правовідносин тощо) і дослідження їх впливу на суспільні відносини не завжди давали бажаний результат. У реальній дійсності ці явища не існують ізольовано один від одного, вони постійно взаємодіють, і саме у взаємодії здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини [241, с.18]. Тому дослідження адміністративно-правового механізму управління органами внутрішніх справ України було б неповним без аналізу функціонування механізму такого регулювання. У свою чергу, це потребує визначення поняття та складу досліджуваного явища.

Поняття «механізм правового регулювання» було вперше сформульовано Н.Г. Александровим у праці «Право і законність у період розгорнутої побудови комунізму» у 1961 році [242]. Згодом дана проблематика була детально розроблена С.С. Алексєєвим, який сформулював наступне визначення: «поняття «механізм правового регулювання» охоплює узяті у своїй єдності систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, – норм права, юридичних фактів та актів застосування права, правовідносин, актів реалізації прав і обов'язків» [243, с.246].

Згодом в юридичній науці з'явилося декілька підходів до розуміння досліджуваного феномену. На думку О.Ф. Скакун, механізм правового

регулювання – це узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок. Він є складовою частиною механізму соціального регулювання, збирає воєдино всі явища правової дійсності: засоби (норми права, суб'єктивні права і юридичні обов'язки, рішення судів тощо, об'єктивовані в правових актах); способи (дозволяння, зобов'язування, заборона); форми (використання, виконання, додержання, застосування). Результатом його діяльності є встановлення правопорядку в суспільстві. Елементами механізму правового регулювання, на думку О.Ф.Скакун, є: 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; 2) правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); 3) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; 4) акти застосування норм права [93, с.499].

Існує думка, що механізм адміністративно-правового регулювання являє собою сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу правовідносин реалізації виконавської влади. Відповідно, до складу цього механізму включаються принципи адміністративного права; норми адміністративного права; акти офіційного тлумачення норм адміністративного права; акти застосування норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини [244, с.36].

На думку П.П. Фатєєва, механізм адміністративно-правового регулювання – це узятя у своїй єдності система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, пов'язані з організацією виконавчих органів та такі, що виникають в їх адміністративно-процедурній та адміністративно-юрисдикційній діяльності [241, с.22].

На думку М.В. Макарейко, механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на управлінські відносини, організують їх відповідно до завдань суспільства і держави. Елементний склад цього механізму включає принципи адміністративного права; адміністративно-правові норми; акти офіційного тлумачення адміністративно-правових норм; акти вживання адміністративно-правових норм; адміністративно-правові відносини [245, с.27].

Я.В. Лазур визначає адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління як процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій, шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів. Цей механізм, на думку автора, включає наступні елементи: а) норма права; б) правовідносини; в) принципи прав і свобод громадян; г) стадії їх забезпечення; д) гарантії здійснення прав і свобод громадян; е) юридичні факти; є) акти застосування норм права. Крім того, він виокремлює функціональні складові частини вказаного механізму, до яких належать правова свідомість та правова культура, юридичні факти, законність, акти тлумачення та акти застосування норм права, які не є обов'язковими елементами зазначеного механізму, однак значним чином впливають на його ефективність [77, с.43–56].

Крім того, механізм адміністративно-правового регулювання розуміють у широкому аспекті як сукупність елементів і правових засобів, взаємопов'язаних і взаємозалежних, які утворюють інформаційно-правову єдність з метою упорядковуючого впливу та сталого розвитку управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб та інших суб'єктів,

врегульованих адміністративними правовими нормами управлінських відносин, які виникають у державі і суспільстві [157, с.398]. У більш вузькому розумінні, механізм адміністративно-правового регулювання визначається як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу правовідносин реалізації виконавчої влади [246, с.46]. Відповідно до сутності вказаних підходів система механізму адміністративно-правового регулювання представлена наступними елементами: адміністративно-правові норми; застосування норм адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права і адміністративно-правові відносини.

Чим же викликані такі розбіжності у розумінні базової для аналізу будь-яких правових явищ та процесів категорії? На нашу думку, це, у першу чергу, обумовлено різними підходами до сутності предмету адміністративного права. У цьому аспекті уявляє цінність дослідження змін у предметі адміністративного права, здійснене О.В. Кузьменко, яка, спираючись на роботи В.Б. Авер'янова, визначає, що українське адміністративне право, за деякими винятками, функціонує за напрацьованими протягом десятиліть схемами та стандартами, однак кардинальні зміни, що відбулися в українському суспільстві на початку 90-х років минулого століття, спричинили ланцюгову реакцію довгострокових трансформаційних перетворень, актуалізували й каталізували оновлення всієї правової системи адміністративного права, його предмета. Тому на сьогодні вже не виникає сумнівів, що процес реформи адміністративного права в Україні, позначений тенденціями об'єктивного наукового пошуку і позбавлений ознак короткочасної і динамічної компанії, повертаючись до своїх витоків, просувається у напрямі формування його як провідної галузі публічно-правового регулювання взаємостосунків між державою та людиною, що є загальноприйнятим стандартом у демократичних країнах світу. За

допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів) здійснюються зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні, де публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний і задоволений державою. Визначення публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації). Таким чином, предметом адміністративного права є правові відносини, які складаються у сфері діяльності публічної адміністрації, тобто органів виконавчої влади та інших державно-управлінських структур, судової і прокурорської системи та органів місцевого самоврядування (щодо делегованих повноважень), по задоволенню публічних інтересів [247, с.60–72; 248, с.19–21].

Розвиваючи означені положення В.В. Галуцько вказує, що механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави. У свою чергу, адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Механізм адміністративно-правового регулювання дозволяє охопити весь процес адміністративно-правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів. Він виділяє змістовну та формальну ознаки механізму правового регулювання. Змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей відноситься обов'язок публічної адміністрації засобами

адміністративного права: 1) попередити протиправне посягання на права свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб; 3) прискікти порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) прийняти всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого типу юридичної відповідальності. У свою чергу різноманітні засоби адміністративного права, що є інструментами правового впливу на поведінку об'єктів управління, використовуються з метою реалізації зазначеного цілепокладання, визначають зміст формальної ознаки адміністративно-правового регулювання власності. Таким чином, до складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання В.В. Галуцько відносить: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерело права; 2) публічну адміністрацію; 3) принципи діяльності публічної адміністрації; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм. [249, с.92– 93].

На нашу думку, даний підхід до механізму адміністративно-правового регулювання найбільш повно відображає особливості сучасного етапу розвитку адміністративного права. З цього приводу необхідно погодитися з Є.В. Курінним щодо того, що крім так званого внутрішнього, існує і зовнішній вектор розвитку предмета адміністративного права, що пов'язаний з дедуктивним методом дослідження. Виходячи з нього, все більше закладається думка про вторинне, похідне значення предмета адміністративного права. Суспільні відносини, що складають його, лежать немовби на поверхні, а що слугує

першопричиною їх виникнення, які схеми і механізми при цьому використовуються, чи не підлягають вони вдосконаленню? На всі ці питання, обмежуючись лише дослідженням внутрішніх властивостей предмета адміністративного права, отримати ґрунтовні відповіді неможливо. Необхідно спробувати знайти ту єдину першооснову, від якої походить предмет правового регулювання цієї галузі. Вона допоможе сформулювати концепцію нового адміністративного права України, у системі якого людина більше не виконуватиме роль суб'єкта другого ешелону адміністративно-правових відносин, а владно-управлінська діяльність набуде нових характерних ознак і властивостей, що кореспондуватимуться з головним завданням суспільного призначення сучасного адміністративного права – забезпеченням та захистом правосуб'єктності окремого індивіда через реалізацію публічних потреб, інтересів та запитів [250, с.83].

Отже, на підставі зазначеного вище можна сформулювати визначення механізму правового регулювання управління органами внутрішніх справ як комплексу адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю виконання органами внутрішніх справ поставлених перед ними цілей та завдань з метою охорони громадського порядку та громадської безпеки, забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави.

До елементів механізму правового регулювання управління органами внутрішніх справ доцільно віднести органічні, наявність яких є обов'язковою, та функціональні, які не є обов'язковими, однак суттєво впливають на функціонування означеного механізму. До органічних складових належать: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини; акти реалізації норм права. До функціональних складових механізму правового регулювання управління органами

внутрішніх справ належать: принципи діяльності публічної адміністрації; уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права; правова свідомість, правова культура і режим законності.

2.2. Адміністративно-правові норми як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

Переходячи до розгляду адміністративно-правових норм як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно сказати, що в науці адміністративного права питання сутності, видів та елементного складу адміністративних норм розроблено досить детально, тому ми вважаємо за доцільне зосередити увагу на тих особливостях, які відрізняють обраний нами відповідно до предмету дослідження вид вказаних норм. Разом з тим не можна обійти увагою підходи до поняття адміністративно-правової норми. Остання розуміється як встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки в сфері державного управління з метою організації та регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [251, с.37], встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [46, с.97], загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу [34, с.69], обов'язкове правило поведінки, що встановлене й охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного управління [31, с.47], норма права, яка регулює відносини у сфері державного управління, а також відносини управлінського характеру, які виникають у процесі здійснення державної діяльності [252, с.26], встановлене або санкціоноване державою

правило поведінки, що регулює суспільно-управлінські відносини і поширюється на невизначене коло суб'єктів і розраховане на неодноразове застосування [167, с.185–186]. Аналіз наведених визначень дозволяє виділити наступні суттєві ознаки адміністративно-правової норми: по-перше, це один із видів правових норм, по-друге, це правило поведінки, по-третє, це правило поведінки встановлюється, санкціонується чи ратифікується державою; по-четверте, таке правило носить загальнообов'язковий характер; по-п'яте, додержання такого правила поведінки забезпечується засобами державного примусу; по-шосте, дія такого правила розповсюджується на сферу державного управління. Всі ці ознаки у повній мірі притаманні й адміністративно-правовим нормам, які регулюють управління органами внутрішніх справ.

Адміністративно-правові норми як первинний елемент адміністративного права виконують певні функції: публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави; організації управлінських (владно-розпорядчих) відносин; публічного регулювання сфери соціального захисту громадян, галузей економіки, правоохоронної сфери та ін.; охоронну, яка спрямована на забезпечення законності й дисципліни у публічному управлінні; інформаційну, яка забезпечує правовий зв'язок суб'єкта й об'єкта публічного управління, оскільки саме адміністративно-правові норми визначають права і обов'язки учасників адміністративно-правових відносин; заохочувальну, в результаті чого забезпечується творча активність учасників адміністративно-правових відносин, розвиток їх ініціативи й самостійності у розв'язанні завдань публічного управління; соціально-моральну, через яку забезпечується формування у громадян та публічної адміністрації високої правової культури та правосвідомості [253, с.89]. Адміністративно-правові норми є первинними елементами механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, які здійснюють кардинальний вплив на всі інші елементи означеного механізму. З огляду на це уявляється доцільним з'ясувати мету цього феномену. Мету адміністративно-правової норми в теоретичних

джерелах визначають як організацію та регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [251, с.37], регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права [34, с.69], регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного управління [31, с.47], забезпечення належної упорядкованості організації та функціонування як усєї системи виконавчої влади (державного управління), так і окремих її ланок, їх раціональної взаємодії [252, с.42–43]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко визначають декілька таких цілей, провідною серед яких є соціальна мета адміністративно-правових норм – організація управлінських відносин. Поряд з нею автори називають конкретні чи локальні цілі, зокрема такі: інформаційні, досягненням яких забезпечується необхідний зв'язок суб'єкта і об'єкта управління; охоронні – спрямовані на забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, через реалізацію яких забезпечується чітка робота виконавчо-розпорядчих органів, охорона суспільних відносин, честі, гідності і свобод громадян; заохочувальні, які забезпечують творчу активність учасників адміністративно-правових відносин, розвиток їхньої ініціативи та самостійності у розв'язанні завдань державного управління; соціально-моральні, що забезпечують формування у громадян, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування відповідної правосвідомості та ставлення до праці, громадського порядку, громадської безпеки, правил співіснування [31, с.48–49].

Разом з тим, в аспекті нашого дослідження нам уявляється доцільним розглядати проблему визначення мети адміністративно-правової норми у системному зв'язку з цілями адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, до яких, як було обґрунтовано у попередньому розділі, мають бути віднесені: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; б) удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; в) удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів

внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками. Як можна побачити, вказані цілі в цілому не суперечать викладеним вище підходам до цілей адміністративно-правової норми, разом з тим, вони дозволяють краще врахувати специфіку адміністративно-правового регулювання управління органам внутрішніх справ. Безумовно, в силу різноманітності адміністративно-правових норм у досліджуваній сфері не всі з них будуть одночасно мати своїми цілями всі три з перелічених вище цілей адміністративно-правового регулювання. Так, норми, які визначають особливості проведення атестації працівників органів внутрішніх справ будуть спрямовані на удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ, проходження служби їх працівниками. Однак слід зазначити і про системний зв'язок цієї мети з іншими цілями адміністративно-правового регулювання, оскільки атестація, за умови її об'єктивного та професійного проведення, сприяє удосконаленню системи державного управління сферою внутрішніх справ в аспекті формування їх високопрофесійного кадрового корпусу і більш високому рівню захисту прав і свобод людини.

На підставі викладеного вище можна сформулювати визначення адміністративно-правових норм, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, як встановлених, санкціонованих чи ратифікованих державою правил поведінки загальнообов'язкового характеру, які розраховані на неодноразове застосування, підкріплені заходами державного примусу і мають своїми цілями забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками.

Що стосується властивостей адміністративно-правових норм, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, то їм у повній мірі притаманні особливості адміністративно-правової норми, до яких у теоретичних джерелах відносять наступні. По-перше, імперативний характер, який відрізняє

норми цієї галузі права, на відміну, наприклад, від цивільно-правових норм, які віддзеркалюють і закріплюють рівність та автономію волі учасників цивільно-правових відносин [167, с.186; 254, с.76]. При цьому варто пам'ятати, що імперативність не завжди пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень певним суб'єктом виконавчої влади. Так, наприклад, норма ч. 2 ст. 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», зокрема, передбачає, що громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку, гарантується відповідно до Конституції України, цього Закону і статутних положень можливість запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі, від органів військового управління, інших організацій, підприємств і установ, що належать до Воєнної організації держави, правоохоронних та інших органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронної діяльності [237]. Як можна побачити, у даному випадку правова норма надає право громадським організаціям вимагати певну інформацію у тому числі від органів внутрішніх справ.

По-друге, особливості адміністративно-правових норм знаходять прояв в їх структурі, яка, як і в будь-якої правової норми, складається з гіпотези, диспозиції і санкції. Однак досить часто санкція адміністративно-правової норми винесена за межі статті певного нормативно-правового акту і передбачена в інших нормативно-правових актах. Наприклад, стаття 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: 1) ненадання відповіді на запит; 2) ненадання інформації на запит; 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону; 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 6) несвоєчасне надання інформації; 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; 8) нездійснення реєстрації документів;

9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів [255]. Разом з тим санкцій за вказані правопорушення у цьому законі не передбачено. Натомість, санкції за вказані діяння містяться у ст. 212–3 «Порушення права на інформацію» Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає, що неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» [255], «Про звернення громадян» [258] та «Про доступ до судових рішень» [259], – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

По-третє, норма адміністративного права – це передумова і необхідна умова виникнення адміністративно-правових відносин. Без адміністративно-правової норми не може виникнути адміністративно-правове відношення, але, з іншого боку, адміністративно-правова норма може існувати сама по собі, не викликаючи без настання певних умов виникнення адміністративно-правових відносин. Це стосується, зокрема, адміністративно-правових норм щодо надзвичайного стану, ревізії, але до настання певних умов і обставин вони не застосовуються і не породжують адміністративно-правових відносин [260, с.13].

По-четверте, хоча за своїм характером і змістом адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, можуть бути зобов'язуючими, забороняючими, уповноважуючими, заохочуючими, стимулюючими, рекомендаційними, однак більшість з них належать до зобов'язуючих, які приписують зобов'язаним суб'єктам постійно і регулярно здійснювати певні позитивні організаційні дії. До таких норм належить, наприклад, норма, визначена у пп. 5, п. 4 Положення про Міністерство

внутрішніх справ, яка визначає, що вказане Міністерство організовує діяльність головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних в містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) і внутрішніх військ МВС України та здійснює управління ними, зокрема під час забезпечення охорони громадського порядку [261].

Ефективність адміністративно-правової правової норми визначається тим, наскільки виражене в її диспозиції правило поведінки сприяє досягненню цілей правового регулювання суспільних відносин в певних соціально-економічних умовах [262, с.19]. Виступаючи первинним елементом системи права, норма права має відповідати вимогам відсутності внутрішньої суперечливості, узгоджуватися та знаходитися у тісному зв'язку з усіма елементами системи права, що надає вказаній системі цілісність та єдність. Разом з тим, наведене вище положення залишається поки що недосяжним ідеалом для адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. І причини такого явища необхідно шукати у першу чергу в недосконалості адміністративно-правових норм, які регулюють функціонування системи виконавчої влади в Україні, в хаотичності і безсистемності правотворчої активності в цій сфері. Так, 17 березня 2011 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який, як сказано в його преамбулі, визначає організацію, повноваження та порядок діяльності вказаних органів [233]. Необхідність прийняття такого закону, що набув чинності 10 квітня 2011 року, усвідомлювалася науковцями та практиками досить давно. Ще у 1998 році у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка, відповідно до указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 мала бути покладена в основу здійснення реформування системи державного управління, вказувалося: «Правовий статус центральних органів виконавчої влади та їх взаємовідносини з урядом повинні регулюватися законами, що визначають повноваження і порядок діяльності цих органів» [263]. На те, щоб визначені у Концепції заходи стали реальністю, знадобилося 13 років. Враховуючи, що протягом цього часу багато

науковців висували свої слушні пропозиції щодо структури та змісту такого закону, часу та методологічних розробок для вироблення досконалої моделі регулювання суспільних відносин у сфері виконавчої влади було достатньо [264; 265 та ін.]. І ось, нарешті, довгоочікуваний проект набув статус закону.

Узагальнення очікувань від вказаного Закону свідчить, що він мав сприяти визначенню правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також їх керівників, взаємодії між ними та іншими учасниками суспільних відносин, встановити систему контролю за діяльністю цих органів. Серед позитивних аспектів Закону слід назвати віднесення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до юридичних осіб публічного права, встановлення умов та підстав набуття ними правосуб'єктності (ст. 4), визначення особливостей діяльності центральних органів виконавчої влади за умов реформування (ч. 7 ст. 5) [233] та деякі інші. Разом з тим, багато положень цього правового акту викликають нові питання щодо особливостей їх реалізації та співвідношення з вимогами Конституції та інших законів України. Зупинимося на цьому детальніше.

Стаття 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» носить багатообіцяючу назву «Визначення та система центральних органів виконавчої влади». Правомірним було б очікувати, що у вказаній статті має міститися дефініція центральних органів виконавчої влади. Однак жодного визначення у тексті статті немає, і що саме уявляє собою цей феномен – центральний орган виконавчої влади – ні з цієї статті, ні з тексту Закону зрозуміти не уявляється можливим. Так само неможливо і скласти чітке уявлення про те, які з державних органів належать до системи центральних органів виконавчої влади, а які – ні. Перший абзац ч. 1 ст. 1 визначає: «Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України (далі – міністерства) та інші центральні органи виконавчої влади» [233]. Аналіз цього положення свідчить, що одне з головних очікувань від цього Закону – отримати врешті-решт чіткі критерії віднесення певного органу до центральних органів виконавчої влади – так і залишилося нереалізованим. Крім того, невизначеність

категорії «інші центральні органи виконавчої влади» дозволяє скільки завгодно збільшувати коло останніх.

У ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зроблено спробу диференціювати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади наступним чином: «Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики» [233]. На нашу думку, замість внесення ясності така спроба породжує нові питання: які сфери маються на увазі? де знайти їх перелік? Чим відрізняється формування та реалізація державної політики від виконання окремих функцій з реалізації державної політики? І що таке взагалі державна політика? На жодне з цих запитань ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані інші правові акти відповіді не дають. Більш того, якщо виходити з єдиного логічного елемента наведеного вище положення, половину існуючих сьогодні так званих «інших центральних органів виконавчої влади» (державних служб, комітетів тощо) необхідно терміново перетворити у міністерства, оскільки вони здійснюють реалізацію державної політики. Так, основними завданнями Державної служби статистики України, виходячи з п. 3 Положення про цей орган, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 396/2011, є «реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування».

Таким чином, виходячи із змісту положень ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [233], Державна служба статистики України за своєю сутністю – міністерство. Теж саме стосується Державної фінансової інспекції України, основними завданнями якої, відповідно до п. 3 Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011, є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Норми, відповідно до яких певні центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію та формування державної політики у визначених сферах, містяться і у Положеннях про Державну службу фінансового моніторингу України, про Державне агентство резерву України, про Державну пробірну службу України та багатьох інших, затверджених указами Президента України протягом квітня-травня 2011 року.

Слід також визнати невдалою спробу законодавця розмежувати центральні органи виконавчої влади у залежності від виконуваних ними функцій. Відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [233]. Зауважимо, що, по-перше, враховуючи комплексний характер діяльності у сфері публічного управління, провести таке розмежування не завжди уявляється можливим. По-друге, наданням адміністративних послуг (існування яких, до речі, заперечується багатьма науковцями та практиками), управлінням об'єктами державної власності та контрольні функції центрального органу виконавчої влади не вичерпуються. Таке невдале формулювання вже породжує певну незрозумілість: так, сьогодні необхідно визнати, що Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 394/2011 «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» [268] не враховує приписів ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [233] і має бути приведений у відповідність з ними, або що виконання

кримінальних покарань є наданням адміністративних послуг, чим і обумовлений термін «служба» у назві цього органу.

Отже, якщо до прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [233] існувала прогалина у праві щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то сьогодні вже наявна суперечність між положеннями вказаного Закону та останніми указами Президента України. І, враховуючи нелогічність положень цього Закону, слід очікувати, що кількість таких суперечностей постійно збільшуватиметься.

Досить цікавими є положення ч. 3 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», яка має назву «Утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади». Вони визначають, що утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень [233]. Заслуговує на увагу формулювання «з урахуванням», яке залишає досить широкий простір для створення нових центральних органів виконавчої влади. Законодавець у цьому випадку мав змогу чітко визначити як підставу створення вказаних органів виконання завдань, покладених на Уряд ст. 116 Конституції України [1] і ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [232], однак не зробив цього, залишивши широке поле для довільного тлумачення змісту правових норм. Що ж стосується такої підстави створення центральних органів виконавчої влади, як «забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади», то за своєю внутрішньою логікою вона нагадує відомий «Замок» Ф.Кафки, в якому єдиною метою існування бюрократичного апарату є підтримання існування цього апарату, поза будь-яким зв'язком з проблемами оточуючого середовища.

Заслуговують на увагу також положення ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», в якій закріплено: «Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику

в одній чи декількох сферах, є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України» [233]. Не важко побачити, що у цьому переліку відсутнє головне, для чого, власне і створювався центральний орган виконавчої влади – безпосередня реалізація державної політики. Усі п'ять завдань за своєю природою є забезпечувальними, призначеними для більш ефективного виконання міністерством мети, заради досягнення якого воно створювалося, та першочергових завдань, якими, наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 116 Конституції України могли б бути визначені забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [1]. Цікаво, що у Висновку на проект Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», підготовленого Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України, вказано, що ці завдання взагалі не є завданнями. Це обґрунтовується тим, що, по-перше, оскільки діяльність органів виконавчої влади має перманентний та безперервний характер, використання самого терміну «завдання» у даному випадку не має під собою раціональної основи. Адаже під завданнями зазвичай розуміють: 1) запланований для виконання обсяг роботи, що рано чи пізно може бути повністю виконаний; 2) мета або замисел, які (хоча б теоретично) можуть бути досягнуті. По-друге, закріплені у статті 7 проекту «завдання» міністерств (забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства,

розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України тощо) по суті більш наближені до функцій міністерств, адже йдеться про основні напрями діяльності цих органів, які здійснюються систематично, на постійній основі. Так, якщо завдання – це те, що необхідно зробити, то функція – це діяльність, процес вирішення завдання. Проте у наведеному у проекті формулюванні вказані «завдання» теж не можна однозначно назвати функціями, для яких характерна узагальнююча назва основних напрямів діяльності органу. Зокрема, до функцій органу державної влади належать нормотворча, установча, контрольна тощо [269]. Таким чином, можна констатувати, що проблема чіткого визначення мети, завдань та функцій центральних органів виконавчої влади залишилася невирішеною.

Необхідно також звернути увагу на той факт, що у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» остаточно закріплено політизований характер кадрових призначень, на що міститься пряме посилання у ч. 5 ст. 9: «Посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу» [233]. Аналогічне за змістом правило про «політичні посади» встановлено також чинним Законом України «Про Кабінет Міністрів України» для членів Кабінету Міністрів України (ч. 3 ст. 6) [232]. Але ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України», ні Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не містять дефініції «політичних посад», не розкривають особливостей проходження служби на таких посадах. Норми чинного законодавства не дають відповіді на запитання, за якими правилами функціонують у суспільстві особи, що займають «політичні» посади у державних органах, і чим «політична» діяльність таких осіб відрізняється від діяльності інших осіб, які є державними службовцями. Слід вказати, що ще під час розгляду законопроекту «Про центральні органи виконавчої влади» Головне науково-експертне управління Верховної Ради України вже звертало увагу на

необґрунтованість позиції, за якою на осіб, що займають «політичні» посади, не поширюється законодавство про державну службу та трудове законодавство. По-перше, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу» члени Кабінету Міністрів України (у тому числі відповідні міністри) є державними службовцями, правовий статус яких регулюється Конституцією та спеціальними законами [270]. Зазначені винятки згідно з цією нормою не поширюються на заступників міністрів. Більш того, у ст. 25 вказаного Закону прямо зазначено, що перші заступники міністра та заступники міністра є державними службовцями, а їх посади відносяться відповідно до першої та другої посад державних службовців [269], однак змін до вказаних положень законодавства у проекті не пропонується. По-друге, повне виведення вказаних осіб за межі регулювання службово-трудових відносин створює штучну категорію працівників (службовців), правовий статус яких має ознаки як привілеїв порівняно з іншими категоріями службовців (звільнення від загальнослужбових обмежень, передбачених, наприклад, для державних службовців, звільнення від вимог щодо етики державних службовців тощо), так і дискримінації (відсутність норм щодо режиму робочого часу, відпочинку, охорони праці, гарантій і компенсацій, пов'язаних з трудовою діяльністю (наприклад, відрядження, заборона звільнення в період тимчасової непрацездатності і т.д.) тощо) [269]. Таким чином, необхідно погодитися з висновком Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, що є підстави вважати вказані норми такими, що призводитимуть до порушень вимог ст. ст. 24 та 43 Конституції України.

І наостанок необхідно звернути увагу на той факт, що у тексті Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» відсутні згадування про зовнішній контроль та нагляд за діяльністю вказаних органів. Безумовно, багатоманітність завдань та функцій, що виконують центральні органи виконавчої влади, обумовлює і особливості здійснення контролю та нагляду за кожним з них, однак парламентський, міжвідомчий, судовий, громадський контроль, а також прокурорський нагляд, хоч і з певними відмінностями,

охоплює сьогодні всю систему виконавчої влади, що цілком відповідає принципам прозорості та законності у діяльності органів державної влади, та неврахування цього факту викликає подив.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що, безумовно, сам факт прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [233] необхідно оцінювати позитивно, оскільки потреба в ньому давно назріла. Однак численні вади і прогалини, притаманні правовим нормам, що містяться у цьому Законі, на нашу думку, будуть значно утруднювати правозастосовну практику і сприяти довільному тлумаченню правових приписів. Як нам здається, цей Закон потребує суттєвого доопрацювання з метою чіткого визначення понять центральних органів виконавчої влади, їх структури, призначення, завдань та функцій, правового статусу їх керівників, а також системи контролю та нагляду за їх діяльністю.

Повертаючись до розгляду особливостей адміністративно-правових норм, які регулюють управління органами внутрішніх справ, необхідно сказати, що великий масив цих норм потребує їх групування за певними критеріями. У науці адміністративного права традиційно виокремлюють декілька таких критеріїв. Найбільш ґрунтовною з них нам уявляється класифікація С.Г. Стеценка, який за предметом правового регулювання виокремлює матеріальні і процесуальні норми, за юридичним змістом – зобов'язуючі, забороняючі, уповноважуючі і стимулюючі, за юридичною силою – норми законів і норми підзаконних актів, за дією у просторі – загальні, регіональні та місцеві, за дією на коло осіб: норми, які здійснюють свій вплив на всіх юридичних осіб, на окремих юридичних осіб, на всіх фізичних осіб і на окремих фізичних осіб [34, с.74–78]. Разом з тим, з урахуванням специфіки предмету нашого дослідження, уявляється доцільним дещо доповнити і розширити вказану класифікацію

За методом впливу на поведінку суб'єктів управлінських відносин адміністративно-правові норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, можна розділити на: 1) зобов'язуючі норми, які містять юридичний припис діяти так, як передбачено нормою (наприклад у ч. 1 ст. 5

Закону України «Про міліцію» міститься норма, відповідно до якої для забезпечення громадського порядку працівники міліції зобов'язані вживати заходів незалежно від свого підпорядкування.; 2) уповноважуючі норми, які надають право суб'єктам адміністративних правовідносин діяти в установлених законом межах (такі норми, наприклад, містяться у ст. 11 Закону України «Про міліцію» [2]) і 3) забороняючі (заборонні) норми, якими встановлюється неприпустимість здійснення певних дій за певних умов (як приклад такої норми можна навести положення ч. 2 ст. 6 Закону України «Про міліцію», відповідно до якої примусове залучення громадян до співробітництва з міліцією забороняється); 4) стимулюючі, призначені створювати умови належної поведінки у сфері управлінських відносин (так, відповідно до п. 3.8 Наказу МВС України № 88 від 23 березня 2010 року з метою спрощення доступу журналістів до відкритої інформації про діяльність міліції, попередження можливості маніпулювання показниками в діяльності міліції постійно підтримувати в актуалізованому стані тематичні рубрики зі статистичними даними та іншими відкритими інформаційними масивами на офіційних веб-сайтах МВС, ГУМВС, УМВС [271]); 5) заохочувальні норми (наприклад, такі норми містяться у ст. 9 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, де визначено, що за мужність, відвагу, героїзм, розумну ініціативу, старанність, сумлінне та бездоганне виконання службових обов'язків до осіб рядового і начальницького складу можуть бути застосовані певні види заохочень [185] та рекомендаційні норми, які не носять обов'язкового характеру, а звертають увагу на можливість застосування найбільш доцільного за певних умов варіанту поведінки (так, відповідно до п. 6.2.1.2 Тимчасового положення про організацію служби спеціальних моторизованих військових частин міліції, військових частин спеціального призначення та підрозділів оперативного призначення внутрішніх військ МВС України до плану морально-психологічного забезпечення служби з охорони громадського порядку не доцільно включати велику кількість заходів [272]).

За предметом правового регулювання адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, можуть бути матеріальними (які містять комплекс прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів відповідних відносин) і процесуальними (які складаються з адміністративно-юрисдикційних і адміністративно-процедурних). До перших, наприклад, належить норма, закріплена у п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, відповідно до якої останнє входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [172]. Як приклад другої групи норм можна навести положення ст. 14 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, яка визначає порядок накладання дисциплінарних стягнень [185].

За юридичною силою адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, поділяються на норми законів і норми підзаконних нормативно-правових актів. До основних законодавчих актів, в яких містяться досліджувані адміністративно-правові норми, належать Конституція України [1], Закони України «Про міліцію» [2], «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [3], «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» [185], «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [170], «Про засади запобігання і протидії корупції» [273], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [229] та ін. Підзаконні нормативно-правові акти, в яких містяться норми, що регулюють управління органами внутрішніх справ, складаються з указів Президента України (наприклад, указ від 06.04.2011 № 383/2011 «Про

затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України)), постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (наприклад, розпорядження від 27 серпня 2010 р. № 1709–р «Про реорганізацію деяких вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ» [274]), наказів МВС України та інших нормативно-правових актів.

За дією у просторі можна виокремити загальні, регіональні та місцеві нормативно-правові акти, які регулюють управління в органах внутрішніх справ. Так, до загальних можна віднести Закон України «Про міліцію», до регіональних – низку наказів щодо особливостей підготовки до проведення Євро–2012, до місцевих – наказ ГУМВС України в м. Києві від 22.03.2006 № 142 «Про затвердження Положення про Громадську раду при Головному управлінні МВС України в м. Києві з питань забезпечення прав людини».

За дією на коло осіб можна виділити адміністративно-правові норми, які здійснюють свій вплив на юридичних осіб (наприклад, сумісний наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії МНС і МВС щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 3 квітня 2007 року № 205/105 [275]); на фізичних і юридичних осіб (наприклад, Закон України «Про доступ до публічної інформації») і лише на фізичних осіб (наприклад, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України).

За дією у часі адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, можуть бути такими, що мають певний термін дії і безстроковими. До першої групи можна віднести норми наказу МВС України від 26 березня 2002 року № 295 «Про проведення експерименту з апробації нової системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України», яким в період з 1 квітня до 31 грудня 2002 року в ГУМВС Автономної республіки Крим, Київській області, УМВС України в Донецькій та Одеській областях в порядку проведення експерименту була змінена підпорядкованість

слідчих підрозділів зазначених ГУМВС, УМВС. Однак переважна більшість норм, які регулюють управління органами внутрішніх справ, належать до безстрокових.

За формою приписів, які містить у собі певна адміністративно-правова норма, можна виділити імперативні, рекомендаційні і диспозиційні норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ. До першої групи належать норми, які мають категоричний характер (наприклад, норма, яка міститься у ч. 3 ст. 4 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, відповідно до якої, у разі одержання наказу від старшого прямого начальника підлеглий зобов'язаний виконати його та повідомити про це свого безпосереднього начальника). До другої групи норм належить, зокрема, наказ МВС України «Про затвердження Пріоритетних напрямів наукових досліджень на період 2010–2014 років». До третьої групи належать норми, які регулюють права і обов'язки у межах певного діапазону, визначеного нормою права (наприклад, пп. 12 п. 11 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, де визначено, що міністр внутрішніх справ утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України органи внутрішніх справ як структурні підрозділи апарату Міністерства, що не мають статусу юридичної особи).

2.3. Місце та роль адміністративно-правових відносин у механізмі адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

Перш ніж переходити до аналізу адміністративно-правових відносин, які складаються в сфері управління органами внутрішніх справ, необхідно звернути увагу на той факт, що вказану проблематику традиційно розглядали у контексті двох видів відносин – управлінських та адміністративно-правових. При цьому взаємозв'язок між цими видами відносин окреслено недостатньо, що породжує певні труднощі під час дослідження врегульованих правом управлінських відносин у певній сфері.

Проблема взаємозв'язку між адміністративно-правовими та управлінськими відносинами обумовлена складним діалектичним зв'язком між правовим регулюванням та управлінням. З цього приводу В.Д. Малков вказує, що співвідношення правового регулювання і управління обумовлений наступними факторами. По-перше, тим, що право виникло значно пізніше інших нормативних систем і, головним чином, на основі їх, тобто феномен управління виник ще в додержавний період розвитку людства. По-друге, і правове регулювання, і управління відіграють в суспільстві службову роль. По-третє, і право, і управління мають відмінності у сутності впливу на суспільні відносини – правова норма сама по собі не здатна реалізовувати такі відносини, вони можуть реалізуватися лише у процесі управління. При цьому правове регулювання має більш стабільний характер, ніж управління, обов'язковими принципом і критерієм ефективності якого є висока оперативність. По-четверте, право регулює не лише управлінські, але й інші види суспільних відносин, а управління використовує не лише правові засоби регулюючого впливу. По-п'яте, право встановлює лише загальні межі управлінської діяльності, надаючи можливість широкого вибору шляхів і методів вирішення соціальних проблем. По-шосте, механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, а механізм соціального

управління охоплює цілі, функції, методи, принципи. По-сьоме, завжди є і будуть зберігатись управлінські відносини, не врегульовані правом через непотрібність чи неможливість їх регламентації або недосконалість правового регулювання. По-восьме, нормативна регламентація перетворює в загальне надбання те, що знайдено науковою і передовою практикою й корисно для підвищення ефективності управління [276, с.89– 90].

Необхідно погодитися із думкою В.Д. Малкова щодо складного діалектичного зв'язку між правом та управлінням, який обумовлює взаємний вплив та обумовленість одне одним. Вказане свідчить і про існування тісного зв'язку між адміністративно-правовими та управлінськими відносинами.

Особливості такого зв'язку полягають у наступному. Управлінські відносини опосередковуються не тільки адміністративним, а й іншими галузями права. Поняття цих відносин є більш широким. Лише частина з них, визначена в законодавстві, регулюється адміністративним правом, а отже, і входить до предмета останнього [277, с.8]. З моменту правового врегулювання управлінські відносини, пов'язані із забезпеченням роботи органів судової влади, набувають офіційного правового характеру і при наступному правозастосуванні функціонують вже як адміністративно-правові зв'язки [278].

Як справедливо визначає О.І. Харитонова, предметом адміністративного права є низка адміністративно-правових відносин, серед яких можна виокремити управлінські відносини, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державної виконавчої влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій (відносини, що складаються у процесі державного впорядкування різних сфер суспільного життя; відносини, що складаються внаслідок надання фізичним та юридичним особам різноманітних управлінських послуг; відносини щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян; державно-службові правовідносини). Особливістю даних відносин є те, що вони виникають тільки в результаті владної діяльності, діяльності державно-управлінської,

від імені держави і в них завжди бере участь відповідний виконавчо-розпорядчий орган. Узагальнений перелік управлінських відносин, які є предметом адміністративного права, на її думку, виглядає таким чином:

управлінські відносини, у рамках яких безпосередньо реалізуються завдання, функції і повноваження органів виконавчої влади;

управлінські відносини внутрішньо-організаційного характеру, що виникають у процесі діяльності суб'єктів законодавчої (представницької) і судової влади, а також органів прокуратури;

управлінські відносини, що виникають за участю суб'єктів місцевого самоврядування;

окремі управлінські відносини організаційного характеру, що виникають у сфері «внутрішнього» життя суспільних об'єднань та інших недержавних формувань, а також у зв'язку зі здійсненням громадськими об'єднаннями зовнішньо-владних функцій і повноважень [279, с.1 55].

При цьому О.І. Харитонова зазначає, що управління існує у всіх сферах громадського життя. У багатьох випадках управлінська діяльність настільки специфічна, що її регламентують норми не адміністративного, а інших галузей права. Так, управлінську діяльність адміністрації організацій щодо їхніх працівників регулює трудове право, управлінські відносини, пов'язані з фінансовими, – фінансове право тощо [280, с.97– 99]. Тому необхідно у визначенні предмета адміністративного права внести наступне уточнення: воно регулює управлінські відносини, за винятком тих, які регламентовані іншими галузями права України. Тут слід погодитися з думкою В.Б. Авер'янова про те, що управлінські відносини не можна вважати ключовою характеристикою предмета адміністративного права [281, с.147]. Крім цього, до предмету адміністративного права входять також відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративними судами адміністративно-юрисдикційних повноважень, а також відносини, що складаються у процесі застосування заходів адміністративного примусу [279, с.155– 158].

Необхідно також взяти до уваги думку російського дослідника Ю.М. Старілова, який вважає, що до предмету адміністративно-правового регулювання входять наступні види відносин: 1) управлінські відносини, які виникають у межах організації публічного управління (організаційне публічне право); 2) управлінські відносини, у межах яких реалізуються функції і повноваження органів виконавчої влади; відносини, які виникають між різними ланками системи виконавчої влади і органів публічного управління; 3) управлінські відносини, пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування і які виникають при здійсненні управлінського процесу; 4) управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі функціонування суб'єктів представницької, судової влади та прокуратури; 5) відносини, пов'язані з розглядом справ про захист прав та свобод громадян від дій та рішень публічного управління (їх посадових осіб), які порушують права та свободи громадян; 6) управлінські відносини, що виникають при реалізації громадськими організаціями та іншими недержавними організаціями делегованих їм державою спеціальних повноважень з питань управлінської діяльності [282, с.8– 9].

Необхідно також зупинити увагу на підході Є.В. Курінного, який вважає, що предмет адміністративного права України – це система однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту. Поза межами предмета адміністративного права виникають і функціонують регулятивні, матеріальні владно-управлінські відносини, об'єкт яких пов'язаний із земельними або фінансовими ресурсами. Серед численних критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин найбільш характерними є три: перший – визначає функціональне призначення окремих груп адміністративно-правових відносин (поділяє їх на два види – регулятивні та охоронні); другий – особливості змісту динамічних

властивостей (матеріальні і процесуальні); третій – характер зв'язків між їх сторонами (вертикальні, горизонтальні і так звані діагональні). В основі архітекτονіки предмета адміністративного права лежить поділ даних правових відносин за функціональним призначенням. Відповідно до нього схема конструкції предмета адміністративного права складається з двох рівнів. Перший рівень формують відносини владно-управлінської діяльності, другий – відносини адміністративно-правового захисту. Кожна з даних груп суспільних відносин утворюється на підставі адміністративно-правових норм, що складають окремі підгалузі адміністративного права. Регулятивні відносини адміністративного права складають переважну більшість відносин владно-управлінської сфери [283].

На підставі аналізу теоретичних підходів до сутності предмету адміністративного права та особливостей адміністративно-правових та управлінських відносин в сфері управління внутрішніми справами можна сформулювати відмінності між вказаними видами відносин. По-перше, як свідчить дослідження з історії держави та права, управлінські відносини в сфері управління внутрішніми справами з'явилися значно раніше, ніж їх правове регулювання, і лише з закріпленням в законодавстві основних засад такого управління набули правового характеру. Тому управлінські відносини за часом виникнення є первинними, а адміністративно-правові – вторинними. По-друге, не всі управлінські відносини, які складаються в сфері управління органами внутрішніх справ, регулюються нормами адміністративного права. Оскільки управлінські відносини у широкому розумінні становлять систему взаємозв'язків між людьми з метою впорядкування та організації спільної життєдіяльності, у вузькому значенні – це зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління [284, с.24–25], лише частина таких різноманітних зв'язків буде мати правовий характер. З цього приводу необхідно погодитися з Є.В. Додіним, що не всі відносини у сфері публічного управління потребують впливу адміністративно-правової норми. Крім того, не всі відносини можуть бути врегульовані з точки зору

можливості правового впливу. Тому об'єктом адміністративно-правових норм є тільки ті управлінські відносини, які: а) об'єктивно потребують правового регулювання; б) можуть бути врегульовані правовою нормою. Значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління, регламентуються іншими правовими засобами: індивідуальними актами (правозастосовчими актами); адміністративними угодами (договорами); деякі відносини – діловими звичаями, адміністративними прецедентами. Певне місце у регулюванні управлінських явищ і процесів посідають також норми неюридичного характеру – політичні, моральні (етичні), корпоративні тощо [143, с.115–116]. У той же час не всі адміністративно-правові відносини є управлінськими за своєю сутністю: так, відносини, пов'язані із застосуванням заходів адміністративної відповідальності та з реалізацією юрисдикції адміністративних судів не належать до управлінських. Отже, лише частина адміністративно-правових відносин належать до управлінських, і лише частина управлінських відносин є адміністративно-правовими. По-третє, управлінські відносини, які відрізняються найбільшою ефективністю, з часом знаходять своє правове закріплення і перетворюються в адміністративно-правові. Як приклад такого роду відносин можна навести відносини в інформаційній сфері діяльності органів внутрішніх справ, у сфері зв'язків з громадськістю тощо.

Отже, у межах нашого дослідження нас цікавлять ті адміністративно-правові відносини, які є управлінськими за своєю суттю і закріплені у нормах адміністративного права. Враховуючи специфіку управління органами внутрішніх справ, такі відносини складаються з управлінських відносин, які виникають у межах організації публічного управління в сфері внутрішніх справ держави, включаючи зв'язки між різними ланками цієї системи; управлінських відносин, у межах яких реалізуються функції і повноваження органів внутрішніх справ; управлінських відносин, які виникають при здійсненні управлінського процесу в органах внутрішніх справ.

Дослідження певного явища або процесу передбачає з'ясування їх суттєвих ознак. У Великому юридичному словнику за редакцією А.В. Малька адміністративно-правові відносини визначені як суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, які відрізняються від усіх інших правовідносин насамперед своїм змістом, тим, що опосередковують сферу організаційної діяльності держави і мають своєю загальною метою належну організацію життєдіяльності громадянського суспільства, організаційне забезпечення його нормального функціонування. Адміністративно-правові відносини можуть існувати тільки як правові, на відміну від сімейно-шлюбних, товарообмінних, трудових відносин, які складаються і існують об'єктивно, незалежно від того, регулюються вони нормами права чи ні. Держава їх лише опосередковує, направляє в потрібну сторону, формулюючи норми і галузі приватного права. Адміністративно-правові ж відносини можуть існувати, тільки якщо вони врегульовані нормами адміністративного права. Особливістю адміністративно-правових відносин також є їх надзвичайне різноманіття і всеосяжний характер. Будь-який громадянин стає учасником адміністративно-правових відносин буквально з моменту народження, далі його адміністративна правосуб'єктність постійно розширюється і поглиблюється [167, с.186–187].

На думку О.І. Харитоновой, яка здійснила фундаментальний аналіз системи адміністративно-правових відносин, останні розуміються як урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави. Характерні властивості адміністративно-правових відносин на конкретно-адміністративному рівні, на її думку, виглядають таким чином: 1) провідна роль правової норми у сфері державного управління; 2) специфічним є суб'єктний склад адміністративно-правових відносин, оскільки одним із суб'єктів таких

відносин завжди виступає носій державно-владних повноважень; 3) об'єктом (предметом) адміністративно-правових регулятивних відносин є суспільні відносини у сфері публічного управління. Проте йдеться не про будь-які суспільні відносини, що мають стосунок до сфери соціального управління, а лише ті, котрі об'єктивно потребують адміністративно-правового регулювання і можуть бути врегульовані за допомогою норм адміністративного законодавства; 4) змістом адміністративно-правових регулятивних відносин є права та обов'язки їхніх учасників, котрі виникають в процесі здійснення публічного управління на підставі норм адміністративного права і залежать від функцій, яке виконує останнє. У свою чергу, зазначені функції також відображають специфічні риси адміністративно-правових відносин; 5) специфічною є також реалізація адміністративно-правових норм в процесі публічного управління, внаслідок чого фактичні відносини перетворюються у відносини адміністративно-правові. З цими обставинами, у свою чергу, пов'язана специфіка підстав виникнення адміністративно-правових відносин. Такими підставами завжди є правомірні дії суб'єктів, що відповідають приписам норм адміністративного права і полягають у набутті, використанні прав, виконанні чи дотриманні юридичних обов'язків у сфері державного управління, визначають реалізацію цих норм [279].

З точки зору В.К. Колпакова, адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією із сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми. Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку

із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій. Ця особливість адміністративних правовідносин прямо впливає зі змісту предмета адміністративно-правового регулювання. Адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. Проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Адміністративні правовідносини можуть виникати всупереч бажанню другої сторони. Суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, вирішуються, як правило, у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого розпорядження правомочного органу. Адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-владний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин [143, с.177–179].

На думку С.Г.Стеценка, адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, внаслідок якого між ними виникають правові зв'язки. До їх особливостей він відносить: 1) одна зі сторін обов'язково виступає від імені держави (орган державного управління, посадова особа, громадська організація, наділена державно-владними повноваженнями); 2) переважна наявність нерівноправності сторін (відносини відбуваються за принципом «влада – підпорядкування») у тих відносинах, де нерівноправність фактично не має місця, про владний аспект у повноваженнях представника держави необхідно говорити як про потенційну можливість використання влади, яка в уповноваженої державою сторони є, а в іншій сторони правовідносин – немає. Ця потенційна можливість проявляється у змозі видання юридичного акта, обов'язкового для виконання; 3) можуть виникати без згоди (бажання) іншої сторони; 4) виниклі суперечки можуть вирішуватись як в адміністративному, так і в судовому порядку, при цьому в переважній більшості це все ж таки адміністративний порядок [34, с.80– 81].

Т.О. Коломоєць вважає, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку. До їх особливостей, на думку автора, належать наступні: 1) вони виникають у сфері виконавчої тобто владно-організаційної діяльності; 2) ці відносини виникають у зв'язку з діяльністю органів виконавчої влади; 3) для них характерною є наявність обов'язкового суб'єкта – органа виконавчої влади; 4) цей обов'язковий суб'єкт діє завжди владно, отже відносини є публічно-владними; 5) відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої із сторін, при цьому згода іншої сторони не є обов'язковою; 6) відносини між учасниками відносин розглядаються, як правило, у позасудовому порядку; 7) у випадку порушення однією із сторін вимог адміністративно-правових норм, вона відповідає перед державою у особі її органів (як правило, органів виконавчої влади) [285].

На думку Ф.Д. Фіночка, адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права. До їх особливостей належать наступні: 1) адміністративно-правові відносини складаються у сфері управління, тобто в повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави щодо здійснення управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою; 2) в усіх відносинах однією з сторін обов'язково є орган виконавчої влади (державного управління), орган місцевого самоврядування або громадська організація, наділена державно-владними повноваженнями; 3) адміністративно-правові відносини – це особливий зв'язок між їх учасниками, один з яких за даних обставин має

право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена адміністративно-правовою нормою; 4) орган управління зобов'язаний реалізувати свої матеріально-правові та процесуальні права, тобто право є одночасно і обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин; 5) адміністративно-правові відносини можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, але згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення; 6) порушення однією із сторін своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів; 7) адміністративно-правові відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими суб'єктами адміністративного права, не завжди є відносинами, які здійснюються за методом влади та підпорядкування. Ці відносини можуть реалізовуватися на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати конкретні вимоги правової норми. Тут завжди має місце подвійний зв'язок: правомочність – обов'язок – правомочність. Наявність взаємних прав і обов'язків є характерною для досить широкого кола адміністративних правовідносин; 8) санкції, що застосовуються до сторін адміністративно-правових відносин за порушення ними своїх прав і обов'язків, – це, як правило, заходи адміністративного примусу, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, може настати також матеріальна або кримінальна відповідальність; 9) спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, вирішуються як в адміністративному, так і в судовому порядку. Більшість адміністративно-правових спорів вирішується в адміністративному порядку, тобто уповноваженими на те органами державної виконавчої влади або посадовими особами. Конституцією України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) [286].

На підставі аналізу викладених вище положень, враховуючи особливості адміністративно-правового регулювання управління органами

внутрішніх справ, можна виділити суттєві ознаки адміністративно-правових відносин в цій сфері. По-перше, це один із видів суспільних відносин і, як будь-які суспільні відносини, вони є сталими, системними, оновлюваними, різноманітними за змістом зв'язків. По-друге, ці відносини, врегульовані нормами адміністративного права. По-третє, їх метою є організаційне забезпечення нормального функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. По-четверте, щонайменше один з учасників цих відносин є носієм владних повноважень, гарантованих засобами державного примусу. По-п'яте, за своєю сутністю адміністративно-правові відносини у сфері управління органами внутрішніх справ – це управлінські відносини, об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою. По-шосте, вони завжди виникають у сфері діяльності органів державної влади.

Вказане дає змогу сформулювати визначення адміністративно-правових відносин у сфері управління органами внутрішніх справ як врегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, метою яких є організаційне забезпечення нормального функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Розмаїття відносин в системі управління традиційно поділяють на відносини: субординації (виконання команд, розпорядництво); координації (узгодження, договірні відносини); зовнішні (зв'язки і взаємодії систем управління); внутрішні (всередині системи в процесі управління); прості і складні (за числом організаційних зв'язків між суб'єктами та об'єктом управління); постійні і тимчасові (за часом існування) [287, с.824]. Однак, враховуючи, що ми досліджуємо відносини, які є елементом механізму адміністративно-правового регулювання, доцільно базуватися саме на класифікації адміністративно-правових відносин, пам'ятаючи при цьому, що у сфері управління органами внутрішніх справ такі відносини завжди є

управлінськими за своєю сутністю. Отже, за виконуваними функціями правовідносини у сфері управління органами внутрішніх справ можна поділити на регулятивні і правоохоронні. Регулятивні адміністративно-правові відносини пов'язані із забезпеченням: ефективної діяльності органів внутрішніх справ, виконання покладених на них обов'язків, створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод та інтересів. Правоохоронні адміністративно-правові відносини складаються з приводу порушення приписів правових норм і мають своєю метою забезпечення правомірної поведінки суб'єктів суспільних відносин. При цьому, на нашу думку, відносини, які складаються з приводу притягнення особи до адміністративної відповідальності, не належать до відносин у сфері управління органами внутрішніх справ і уявляють собою окремий вид адміністративно-правових відносин – адміністративно-деліктні. Однак, відносини, пов'язані із притягненням до дисциплінарної відповідальності, є правоохоронними адміністративно-правовими відносинами.

За характером взаємовідносин між учасниками адміністративно-правових відносин у сфері управління органами внутрішніх справ можна виділити вертикальні, горизонтальні та діагональні відносини. Вертикальні адміністративно-правові відносини найбільшою мірою виражають сутність адміністративно-правового регулювання і типових для державно-управлінської діяльності субординаційних зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління. В них відсутня юридична рівність сторін. Фактично вертикальність означає, що в одній стороні є юридично владні повноваження, яких або немає в іншій стороні, або їх обсяг менше (наприклад, у нижчестоящого органу управління). Владною стороною при цьому виступає відповідний суб'єкт управління (Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ, орган внутрішніх справ чи його посадова особа тощо).

Горизонтальні адміністративно-правові відносини виникають між суб'єктами, які не пов'язані підпорядкованістю. Такі відносини, наприклад,

складаються між департаментами Міністерства внутрішніх справ, управліннями МВС України в областях тощо. Горизонтальними адміністративно-правовими відносинами визнаються ті, в рамках яких сторони фактично і юридично рівноправні. У них, відповідно, відсутні юридично владні веління однієї сторони, обов'язкові для іншої. У сфері управління органами внутрішніх справ горизонтальні адміністративно-правові відносини представлені двома типами: а) відносини, що передують безпосередньому управлінському впливу. Вони служать передумовою вертикальних відносин, тобто призначені для створення умов, необхідних для прийняття одностороннього юридично-владного рішення. Це зв'язки, що виникають між такими, що перебувають на однаковому правовому рівні органами (посадовими особами), в які вони вступають з приводу, наприклад, підготовки та прийняття спільних нормативних актів управління (наприклад, між двома міністерствами): відносини за узгодження спільних дій, відносини у зв'язку з проведенням спільних засідань (наприклад, колегій двох міністерств); відносини з формування міжвідомчих консультативних, дорадчих чи координаційних рад тощо; б) відносини, що виникають після здійснення безпосереднього управлінського впливу з метою створення умов для ефективного реалізації прийнятого в односторонньому порядку юридично владного рішення [288, с.64–65]. Це, наприклад, відносини, в ході і результаті яких виробляються спільні заходи щодо виконання нормативних актів (формування міжвідомчих комісій, проведення спільних перевірок тощо).

За змістом адміністративно-правові відносини поділяються на матеріальні і процесуальні. До матеріальних адміністративно-правових відносин відносяться суспільні відносини, що виникають у сфері управління та врегульовані матеріальними нормами адміністративного права суспільні відносини. Адміністративно-процесуальні відносини – це відносини, які складаються у зв'язку з рішенням індивідуально-конкретних справ і регулюються адміністративно-процесуальними нормами. Наприклад,

адміністративно-процесуальними є відносини, пов'язані з вирішенням заяв і скарг громадян на дії працівників міліції. Зв'язок матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин полягає в тому, що матеріальні відносини реалізуються за допомогою процесуальних. Матеріальні норми мають своїм головним призначенням регулювання соціальних зв'язків з точки зору їх змісту, а процесуальні – забезпечення реалізації матеріально-правового змісту в найбільш раціональній формі. Оскільки процесуальне право виникає у зв'язку з необхідністю реалізації норм матеріального права в певній процесуальній формі, то можна стверджувати, що процесуальне право є похідним від матеріального і пов'язане з ним через таку проміжну ланку, як правозастосовна діяльність (правозастосовний процес) уповноважених на те суб'єктів, яка обумовлює необхідність норм процесуального права, призначених регулювати специфічні, організаційні відносини, що складаються в процесі здійснення даної діяльності. Своєрідність правового регулювання у галузі процесуального права полягає в тому, що за своїм цільовим призначенням та соціальною роллю процесуальні норми носять охоронний характер. Однак безпосередньо охоронні правовідносини виникають тоді, коли вони опосередковані застосуванням санкцій закону, та й то не завжди. Правовідносини, що виникають при застосуванні диспозиції норми права, не є самі по собі охоронними, оскільки їх виникнення не пов'язане з наявністю правопорушення. Таким чином, охоронні правовідносини постають перед нами тільки у випадках, коли порушені норми процесуального права, оскільки таке порушення тягне за собою застосування санкцій, які передбачають відновлення порушеного права або залучення винного до юридичної відповідальності. Тому за загальної охоронної спрямованості усіх правовідносин у сфері процесуального права власне охоронними є не всі правові відносини, а тільки їх частина, передбачена законодавством [289].

За складом учасників адміністративно-правові відносини у сфері управління органами внутрішніх справ можуть бути двосторонніми або

багатосторонніми. Так, відносини між головою виконавчої влади – Президентом України – і Міністерством внутрішніх справ України є двосторонніми, відносини між департаментами вказаного Міністерства – багатосторонніми.

За сферою виникнення адміністративно-правові відносини у сфері управління органами внутрішніх справ можна розділити на відносини у сфері загального управління (сфера відання Президента України та Кабінету Міністрів України); відносини у сфері галузевого управління (сфера відання Міністерства внутрішніх справ України); відносини у сфері міжгалузевого управління (сфера відання міжгалузевих органів виконавчої влади); відносини у сфері функціонального управління (сфера відання функціональних органів виконавчої влади).

2.4. Акти застосування права як складова механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

У теорії права акт застосування права (правозастосовний акт) розуміється як правовий акт, що містить індивідуальний владний припис, винесений компетентним органом за результатами вирішення конкретної юридичної справи [167, с.7], індивідуальний правовий акт державно-владного характеру, прийнятий компетентним органом у встановленій законодавством формі, з конкретної справи, стосовно конкретного суб'єкта, що підтверджує, встановлює, змінює або припиняє його права чи обов'язки [133, с.128], акт компетентного органу або посадової особи, прийнятий на основі юридичних фактів і норм права, який визначає права, обов'язки або міру юридичної відповідальності конкретних осіб [290, с.183], індивідуальний правовий акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права (компетентного державного органу або посадової особи), що встановлює, змінює, припиняє на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення [93, с.397], оформлене відповідним чином юридично-владне рішення уповноваженого органу, посадової особи щодо встановлення (зміни, скасування) суб'єктивних прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів адміністративно-правових відносин для вирішення конкретних питань у сфері державного управління і місцевого самоврядування [143, с.87]. Роль акта застосування права полягає в тому, щоб конкретизувати загальне правило (правову норму) стосовно персонально визначеної особи, закріпивши за нею суб'єктивне право та обов'язок [291, с.89].

До ознак акта застосування права відносять наступні. По-перше, акт застосування права – це рішення по конкретній справі офіційного компетентного органу, який держава уповноважила на реалізацію права в

певних сферах суспільних відносин. По-друге, акт застосування права містить державно-владне веління, обов'язкове для дотримання і виконання всіма, кому воно адресовано, і забезпечуване силою держави. По-третє, акт застосування права має певну, встановлену законом форму. По-четверте, акт застосування права спрямований на індивідуальне регулювання суспільних відносин. У ньому чітко індивідуалізуються (персоніфікуються) суб'єктивні права і юридичні обов'язки конкретних осіб, виходячи з конкретної життєвої ситуації [292, с.168]. Крім того, він приймається на основі нормативно-правового акта і в порядку визначеному законом; адресується чітко визначеним суб'єктам, тобто є персоніфікованим, індивідуальним; поширює норму права на конкретну юридичну ситуацію (виключається поширення на подібні випадки), вичерпує себе одноразовим застосуванням, тобто розрахований на один раз; має певну, встановлену законом форму документа (наказ, рішення, вирок, розпорядження); може бути оскаржений чи опротестований ким-небудь із зацікавлених осіб [293, с.20].

У структурі акту застосування норми права виділяють дві функціональні стадії. На відміну від стадій логічної послідовності, що визначаються з огляду на будову силогізму, та функціональних стадій «ступеневого» правозастосування, «функціональні» стадії акту застосування правової норми виокремлюються з урахуванням потреби здійснювати конкретизацію сфери застосування й сфери нормування правової норми в перебігу її застосування. На першій стадії, яка може бути умовно названа стадією формування правової позиції, здійснюються конкретизація сфери застосування правових норм, а на другій, завершальній стадії, конкретизація їх сфери нормування. Традиційна назва другої стадії – стадія вирішення справи – принципівих заперечень не викликає. У такому контексті правова позиція становить собою зумовлене правовими уявленнями, інтересом, функціональною роллю тощо специфічне бачення проблемної ситуації, виражене в забезпеченому

доказами та/або аргументами суб'єктивному висновку або системі висновків щодо наявності чи то відсутності належних підстав для ухвалення певного правозастосовного рішення та/або дійсного змісту правових норм, що підлягають застосуванню чи потребують роз'яснення. Отже, на першій стадії формується правова позиція уповноваженого на правозастосування суб'єкта, тобто відбувається формування фактичної й юридичної основ справи, на другій стадії правова позиція реалізується у владному рішенні (індивідуальному акті). При тому здійснюється конкретизація сфери нормування обраної правової норми, через що абстрактно окреслені в диспозиції (санкції) вимоги (можливості) перетворюються на суб'єктивні права, обов'язки та міру відповідальності конкретних суб'єктів. Структура акту застосування норм права й структура правозастосовчої діяльності не тотожні: якщо перша завершується стадією видання конкретизованого індивідуалізованого владного припису, то остання може містити факультативні стадії фактичної реалізації індивідуальних приписів і контролю за їх реалізацією [294, с.68– 70].

Правозастосовчі акти як елемент механізму правового регулювання управління органами внутрішніх справ, які ми у межах нашого дослідження розуміємо як оформлені відповідним чином юридично-владні рішення уповноважених органів і посадових осіб, що встановлюють, змінюють, припиняють на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення, для вирішення завдань управління органами внутрішніх справ, можна класифікувати наступним чином:

За способом прийняття акти застосування норм права можуть бути одноособовими або колегіальними. Як справедливо зазначає В.М. Плішкін, ефективне управління передбачає вміле поєднання єдиноначальності та колегіальності. Сутність єдиноначальності полягає в

тому, що керівник конкретного рівня управління користується правом одноособового вирішення питань, що входять до його компетенції. По суті, це надання керівникові органу широких повноважень, які необхідні йому для виконання покладених на нього функцій управління, реалізації персональної відповідальності. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень. Дотримання правильного співвідношення між єдиноначальністю та колегіальністю складає одне із важливіших завдань управління, від вирішення якого багато в чому залежить його ефективність і дієвість [49, с.118]. Разом з тим частка одноособових актів застосування права є значно більшою, оскільки в управлінні органами внутрішніх справ переважає єдиноначальність. Разом з тим колегіальні акти застосування права часто охоплюють кардинальні питання управління органами внутрішніх справ: питання дисципліни, законності, підготовки персоналу тощо. Так, наприклад, розглянувши питання щодо стану обліково-реєстраційної дисципліни в органах і підрозділах Міністерства внутрішніх справ, колегія вказаного Міністерства у своєму рішенні № 5км/1 від 23 квітня 2010 року відзначає, що організація роботи з прийняття, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень кримінального характеру знаходиться на рівні, який не повною мірою відповідає сучасним вимогам. Так, за чотири доби роботи мобільних груп Міністерства при перевірці міськрайлінорганів Черкаської, Кіровоградської, Чернігівської, і Сумської, Полтавської, Житомирської, Рівненської, Волинської Київської областей та Південно-Західної і Львівської залізниць виявлено 380 порушень обліково-реєстраційної дисципліни, у тому числі 17 фактів прямого приховування від реєстрації заяв і повідомлень про злочини. Вказаним рішенням робота головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях з реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, була

визнана незадовільною, а керівництву органів і підрозділів внутрішніх справ надана вказівка у тижневий термін забезпечити доведення до особового складу органів внутрішніх справ інформацію про те, що позиція МВС незмінна і однозначна: реєстрація всіх, без винятку, злочинів, ужиття ефективних заходів з їх розкриття, затримання злочинців та доведення кримінальних справ до суду; з метою припинення фактів nereагування на заяви громадян про злочини запровадити практику застосування невідворотного притягнення кожного працівника міліції, який допустив таке порушення, до суворої дисциплінарної відповідальності; ретельно проаналізувати стан роботи з питань приймання та розгляду заяв кримінального характеру, виконання рішень колегій із зазначених питань дати критичну оцінку підпорядкованим підрозділам тощо [295].

За суб'єктами прийняття акти застосування права можна розділити на акти Верховної Ради України (наприклад, постанова Верховної Ради України «Про інформацію Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів корупційних дій, зловживання службовим становищем з боку окремих посадових осіб Міністерства внутрішніх справ України, викладених у статті «Інша міліція», опублікованій у газеті «2000» 8 вересня 2006 року» від 30 листопада 2006 року № 394–V [296]), акти Президента України (наприклад, указ Президента України «Про перевірку стану реформування внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України» від 4 вересня 2008 року № 803/2008 [297]), акти Кабінету Міністрів України (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 77–р «Про надання допуску до державної таємниці», яким відповідний допуск надано Міністрові внутрішніх справ [298]), акти Міністерства і органів внутрішніх справ, судові рішення.

За функціями у правовому регулюванні акти застосування права поділяються на регулятивні, які спрямовані на конкретизацію

повноважень, на позитивні дії уповноважених суб'єктів [299, с.158–162], а також на конкретизацію юридичних обов'язків (наприклад, наказ про присвоєння працівнику чергового звання) і охоронні, що встановлюють міру юридичної відповідальності (наприклад, наказ про оголошення догани).

За юридичною природою можна виділити основні акти застосування права, які закріплюють кінцеве рішення по певній справі (наприклад, наказ про притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування) і допоміжні (наприклад, розпорядження про призначення службового розслідування за результатами надзвичайної події з особовим складом).

Крім того, існує думка, що за формою зовнішнього вираження акти застосування права можуть поділятися на письмові (розпорядження, наказ, вирок суду); усні (вимога припинити протиправні дії, виклик понять); конклюдентні (наприклад, застосування працівниками податкової міліції табельної зброї) [293, с.20]. Ми не поділяємо такої точки зору і з цього приводу вважаємо, що виділена В.К. Колпаковим ознака – оформлення акта застосування права відповідним чином [143, с.87] – має бути вирішальною під час відмежування актів застосування права від інших феноменів правової реальності. На нашу думку, слідування таким шляхом призвело б того, що до актів правозастосовної діяльності були б віднесені всі без винятку правомірні дії працівників органів внутрішніх справ, адже останні зобов'язані здійснювати свою діяльність лише у межах, визначених правовими нормами, і само б поняття акту застосування права було б позбавлено сенсу.

Проблеми якості актів застосування права тісно пов'язані із факультативними елементами механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. По-перше, тут має місце проблема повної і всебічної оцінки зібраних по певній справі доказів, об'єктивного характеру таких доказів, що потребує аналізу

юридичних фактів та додержання законності. По-друге, якість актів застосування права обумовлена і впливом суб'єктивних факторів, до яких у першу чергу належить актуальний рівень розвитку правової свідомості та правової культури правозастосовчого суб'єкта. По-третє, має місце проблема відповідності змісту такого акту приписам адміністративно-правових норм, що, у свою чергу, пов'язано із проблемою актів їх тлумачення, що буде більш детально проаналізовано у наступному підрозділі.

2.5. Функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

До функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать принципи діяльності публічної адміністрації; уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права; правова свідомість, правова культура і режим законності, здійснюють свій вплив як органічні складові означеного механізму, так і на функціонування всього механізму в цілому, сприяючи або перешкоджаючи його ефективній дії.

Оскільки діяльність публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, у сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ складається з правотворчої, правореалізаційної та правоохоронної діяльності, її здійснення має відбуватися відповідно до принципів правотворчості, правореалізації та правоохорони, детально проаналізованих нами вище, тому ми не бачимо необхідності ще раз зупиняти увагу на їх змісті. Зауважимо лише, що принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави визначають спрямованість державної політики у вказаній сфері, впливаючи тим самим на функціонування механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

Юридичні факти, які у межах нашого дослідження ми розуміємо як життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин [93, с.368], як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ виконують завдання забезпечення переходу від загальної моделі прав і обов'язків до конкретного втілення їх у площину реального життя, оскільки саме з ними норма права пов'язує виникнення, зміну, припинення правових відносин. Це пояснюється зв'язком, який існує між юридичними фактами з одного боку і

адміністративно-правовими нормами та правовідносинами – з іншого. Як відомо, будь-яка норма права містить загальну (абстрактну) модель поведінки суб'єктів, розраховану на невизначене коло осіб і невизначену кількість випадків реалізації. Правовідносини, навпаки, передбачають конкретну соціально-юридичну ситуацію, конкретну модель правової поведінки, конкретних суб'єктів, конкретні дії, події, стани, умови тощо. Юридичний факт у цій системі слугує з'єднувальною ланкою, яка дозволяє реалізувати приписи правової норми у конкретні правовідносини. Крім свого основного завдання, юридичні факти можуть виконувати цілий ряд додаткових функцій, які є гарантією дотримання законності [300, с.34].

У теорії права проблема класифікації юридичних фактів розроблена досить детально. Різними авторами в різні періоди було запропоновано певну кількість підстав для їх класифікації. За основу традиційної класифікації юридичних фактів узято три взаємопов'язаних ознаки:

«вольовий» критерій, за яким всі юридичні факти прийнято поділяти: а) на дії – юридичні факти, настання яких залежить від волі суб'єктів правовідносин (вчинки людини, акти державних органів і т. д.); б) події – юридичні факти, настання яких не залежить від волі суб'єктів правовідносин (явища природи, смерть, повноліття тощо);

всі дії поділяються на правомірні і неправомірні. Правомірні дії відповідають приписам юридичних норм, в них знаходить свій вияв законослухняна поведінка. Неправомірні дії суперечать приписам правових норм, завдають шкоду інтересам суспільства;

правові дії поділяються на юридичні вчинки і юридичні акти. Вчинки спрямовані на забезпечення досягнутих інтересів і цілей, що лежать поза правом. Вони спричиняють правові наслідки незалежно від того, усвідомлював чи не усвідомлював суб'єкт їх правове значення, бажав чи не бажав настання правових наслідків. Юридичні акти-дії безпосередньо спрямовані на досягнення правового результату. Здійснюючи юридичні акти, громадяни, державні органи та інші

суб'єкти створюють, змінюють, припиняють правові відносини або для себе, або для інших суб'єктів [300, с.43].

Таким чином, адміністративні правовідносини у сфері управління органами внутрішніх справ, моделі яких закладено у відповідних адміністративно-правових нормах, знаходять свою практичну реалізацію, зазнають змін або припинення лише за умови настання певних юридичних фактів, передбачених вказаними правовими нормами.

Тлумачення норм права має у механізмі правового регулювання загальне, універсальне значення. У кожному випадку, реалізуючи правові норми, суб'єкти так чи інакше засвоюють їх зміст. Така інтерпретація може здійснюватися і по за процесом правового регулювання (під час здійснення наукового дослідження, правової освіти, ознайомлення громадськості із законодавством) [301, с.67].

Істотних особливостей набуває тлумачення у випадках, коли воно є елементом владної індивідуально-правової діяльності компетентних органів, тобто застосування права. Застосування права розуміється нами у даному контексті як специфічна державно-владна діяльність, яка має суттєвий вплив на процес правового регулювання. Коли тлумачення входить до складу застосування права, це неминуче накладає на неї свій відбиток. Відбувається те ж, що відбувається при включенні будь-якого явища в певну систему: воно набуває інтегративні якості, властиві системі в цілому [64, с.506].

Акти тлумачення норм права (або інтерпретаційні акти) розуміються у юридичних джерелах як правові акти, які містять роз'яснення змісту юридичних норм [167, с.22], як документи, що приймаються за результатами офіційного роз'яснення (тлумачення) норми права органами держави і посадовими особами відповідно до реалізації їх визначених законом повноважень [302, с.60], як процес, спрямований на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації [51, с.14; 34, с.67]. Наведені визначення в цілому відображають три основні підходи до сутності актів тлумачення права – як до правових актів, які, у той же час, не є джерелами права, як до підсумкових документів, прийнятих за результатами тлумачення обмеженим, визначеним законом, колом суб'єктів, та

як до когнітивного процесу, спрямованого на встановлення змісту норм права. На нашу думку, кожне з таких визначень має право на існування, оскільки вони охоплюють різні аспекти досліджуваного феномену – сутнісний, змістовий та динамічний. Тому в контексті нашого дослідження необхідним є виділення суттєвих ознак актів тлумачення норм адміністративного права як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Спробуємо виділити такі ознаки.

По-перше, акти тлумачення норм адміністративного права пояснюють (коментують) значення існуючих норм права, але не формулюють нових норм права і тому не є джерелами останнього. По-друге, вони не мають самостійного характеру і існують лише разом із відповідними нормами права, якщо ж останні втрачають чинність, то втрачають своє значення і акти їх тлумачення. По-третє, метою актів тлумачення права є забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування тих чи інших положень норм адміністративного права. По-четверте, акти тлумачення норм адміністративного права не можуть виходити за межі змісту, встановленого джерелами права. Необхідно також вказати, що як ознаку актів тлумачення права називають їх владний обов'язковий характер [302, с.60; 303, с.62]. Ми погоджуємося з цією думкою лише частково: як стало зрозумілим під час розгляду класифікації актів тлумачення права, не всі з них можуть вважатися обов'язковими для суб'єктів правозастосування, оскільки деякі з таких актів носять рекомендаційний характер. Оскільки ми поділяємо думку вчених, які вважають, що за своєю сутністю акт тлумачення права у першу чергу – документ, то хотілося б зазначити, що необов'язковий характер таких актів цілком узгоджується із поняттям документу, визначеним у національному законодавстві, а саме у ст.1 Закону України «Про інформацію», відповідно до положень якої останній розуміється як матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [257]. Тому актами тлумачення права, на нашу думку, виступають роз'яснення пленумів судових органів, листи міністерств і відомств, які відповідають ознакам документу, але не носять обов'язкового характеру. Отже,

по-п'яте, акти тлумачення права є за своєю сутністю документами у значенні, яке міститься у ст. 1 Закону України «Про інформацію». І, по-шосте, необхідно підкреслити важливість такої ознаки, як професійний характер актів тлумачення права. У випадку видання офіційного акта тлумачення такий професійний характер підтверджується правовим статусом органу чи посадової особи, що підготували такий акт. У випадку неофіційного (доктринального) тлумачення професійний характер акта тлумачення права забезпечується наявністю у суб'єкта, який є автором такого акта, спеціальних знань, вмінь та навичок у певній сфері, підтверджених в офіційному порядку (дипломи про здобуття наукового ступеня та наукового звання) та рішення органу, до компетенції якого належить рекомендація до друку наукових видань (вченої, наукової ради тощо), щодо відповідності такого документу встановленим вимогам.

На підставі визначення суттєвих ознак акта тлумачення норм адміністративного права як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ можна сформулювати визначення останнього як підготовленого на професійній основі документу, в якому міститься роз'яснення (коментар) існуючої норми (норм) адміністративного права з метою забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування положень таких норм.

Що стосується існуючих класифікацій актів тлумачення права, то вони поділяються за наступними критеріями:

залежно від суб'єктів тлумачення – на акти офіційного тлумачення, які, у свою чергу, включають акти нормативного тлумачення (автентичні і легальні) і акти казуального тлумачення; та акти неофіційного тлумачення;

залежно від органів, які дають тлумачення, – на акти органів державної влади, управління, судових і прокурорських органів тощо;

залежно від предмета правового регулювання – на акти тлумачення кримінального права, адміністративного, цивільного і т. д.;

залежно від характеру – на матеріальні і процесуальні акти;

залежно від форми – на укази, постанови, накази, інструкції тощо;

залежно від юридичної природи розрізняють інтерпретаційні акти правотворчості та інтерпретаційні акти правозастосування [167, с.22]. Актами тлумачення норм адміністративного права як елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, відповідно, є за своєю сутністю актами тлумачення норм адміністративного права. Що ж стосується їх окремих видів, зупинимося на них детальніше.

Залежно від типів офіційного тлумачення акти тлумачення норм адміністративного права як елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ можна розділити на акти офіційного і неофіційного тлумачення. Тлумачення вважається офіційним, якщо воно здійснюється спеціально уповноваженим компетентним органом, державним службовцем чи посадовою особою на підставі службового обов'язку, а результати роз'яснення набувають офіційного значення (часто мають обов'язковий характер, тобто суб'єкти правозастосовної діяльності та інші суб'єкти права повинні використовувати зміст норми права в точному його розумінні, так, як викладений він в офіційному інтерпретаційному акті). Залежно від того, на яке коло осіб розраховане офіційне тлумачення, воно може бути двох видів: нормативне й казуальне. Нормативне тлумачення призначене для поширення його на невизначене коло осіб і випадків. Воно має абстрактний характер, тобто його не пов'язують з конкретною ситуацією, суб'єктом чи обставинами, а пов'язують з ситуаціями типовими, такими, що часто виникають у житті. Отже, результат нормативного тлумачення поширюється на певні види суспільних відносин, які врегульовані нормою права, і передбачає багаторазовість застосування. Навпаки, результат казуального (індивідуального) тлумачення має відношення тільки до застосування норми щодо конкретного випадку. Воно має значення лише для вирішення «казусу», конкретної юридичної справи, суб'єктами правозастосовної чи іншої юридичної діяльності і є обов'язковим тільки у зв'язку з розв'язанням цієї справи [304, с.149].

Аутентичне тлумачення має місце, коли роз'яснення змісту норми права надається тим самим органом, яким було прийнято цю норму. Цей вид

тлумачення є способом ліквідації прогалин у праві і вважається найбільш авторитетним видом тлумачення [305, с.236]. Так, наприклад, відповідно до пп. 29 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 395/2011 вказане Міністерство надає роз'яснення з питань, пов'язаних зі своєю діяльністю, діяльністю територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства, а також стосовно актів, які ним видаються [306]. Цікаво, що на Міністерство внутрішніх справ у Положенні, яке регламентує його діяльність, відповідний обов'язок не покладено. Так само відсутні згадування про обов'язок надавати роз'яснення щодо своїх правових актів у Законах України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» (в останньому міститься у ч. 1 ст. 7 завдання міністерства наступного змісту «інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики», але ж його не можна, на нашу думку, ототожнювати з тлумаченням правових актів міністерства).

Легальне (делеговане) тлумачення здійснюється органом, який не приймав певну правову норму, але уповноважений нормативним актом давати такого роду роз'яснення. Так, відповідно до п. 4 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» до повноважень остатнього віднесено офіційне тлумачення Конституції та законів України [307]. Підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України. Як приклад такого акту тлумачення можна навести Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» (справа про ветеранів органів внутрішніх справ) [308]. Суб'єкт права на конституційне подання – Міністерство внутрішніх справ України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо

офіційного тлумачення положень статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист»[309], зокрема стосовно з'ясування кола осіб, що визнаються ветеранами органів внутрішніх справ на підставі зазначеної статті, згідно з якою ветеранами військової служби і ветеранами органів внутрішніх справ визнаються громадяни України: 1) які бездоганно прослужили на військовій службі і в органах внутрішніх справ 25 і більше років у календарному або 30 та більше років у пільговому обчисленні (з яких не менше 20 років становить вислуга у календарному обчисленні) і звільнені в запас або у відставку відповідно до законодавства України або колишнього Союзу РСР чи держав СНД; 2) інваліди I та II групи, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, пов'язаних з виконанням обов'язків військової служби чи при виконанні службових обов'язків по охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю; 3) інваліди I та II групи, інвалідність яких настала внаслідок захворювання, одержаного в період проходження військової служби і служби в органах внутрішніх справ, і які мають вислугу військової служби і служби в органах внутрішніх справ 20 років і більше; 4) військові пенсіонери, нагороджені медаллю «Ветеран Збройних Сил СРСР» за законодавством колишнього Союзу РСР. В аспекті порушених у конституційному поданні питань, відповідно до вказаного Рішення Конституційного Суду України, положення статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» слід розуміти так, що громадяни України визнаються ветеранами органів внутрішніх справ за наявності умов, передбачених зазначеною статтею, незалежно від часу їх звільнення в запас або у відставку з органів внутрішніх справ. Акти тлумачення права Конституційним Судом України містяться в його рішеннях, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточною, не можуть бути оскарженими і підлягають опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України. У даному випадку акт тлумачення норм права має обов'язковий характер.

Разом з тим хотілося б висловити позицію щодо обов'язкового характеру роз'яснень інших судових органів як актів тлумачення права, на який вказують деякі науковці [93, с.409– 410]. На нашу думку, обов'язковий характер актів тлумачення права певним суб'єктом може мати місце, якщо це прямо визначено у законі. Так, право Конституційного Суду України давати офіційне тлумачення Конституції України та законів України визначено у ч. 2 ст. 147 Конституції України. Натомість, Верховний Суд України, відповідно до ч. 2 ст. 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» наділений лише правом звернутися до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Теж саме стосується повноважень пленуму вищого спеціалізованого суду, який приймає рішення про звернення до Верховного Суду України про направлення конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України (ч. 2 ст. 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [310]. Тобто вказаним та іншими законами не передбачено надання іншим, крім Конституційного Суду України, судовим органам надавати обов'язкові для застосування акти тлумачення правових норм. Однак право вищого спеціалізованого суду надавати рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції визначено у ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Виходячи зі змісту дефініції «рекомендаційні», можна зробити висновок про необов'язковий характер таких роз'яснень як актів тлумачення права. Разом з тим, вони, безумовно, носять офіційний характер, оскільки видаються у межах юрисдикції вищих спеціалізованих судів.

Акти казуального тлумачення (від лат. *casus* – випадок) пов'язані з одиничними, такими, що не піддаються узагальненню та типології випадками, які потребують тлумачення змісту адміністративно-правових норм. Іноді в літературі вживається і дефініція «каузальне тлумачення» (від лат. *causa* – причина), тобто, виходячи зі змісту цього терміну, вид інтерпретації, побудований на причинно-наслідкових зв'язках. На нашу думку, будь-яке професійне тлумачення норм права має бути каузальним, без врахування причин

та наслідків таке тлумачення не виконувало б своїх функцій. Як приклад акта казуального тлумачення можна навести Довідку про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, підготовлену суддею Вищого адміністративного суду України М. Цурканом і начальником відділу узагальнення судової практики Н. Богданюк і розміщену на офіційному сайті Вищого адміністративного суду України, в якій, зокрема, на підставі аналізу норм дисциплінарних статутів та правових актів, які регламентують проходження служби працівниками органів прокуратури та внутрішніх справ, зроблено висновок, що, поновивши позивача на публічній службі з посиланням на порушення відповідачем вимог статті 148 Кодексу законів про працю України [311], суди допустилися помилки, оскільки застосували до спірних відносин правові норми, які не підлягали застосуванню та не застосували ті, якими зазначені відносини регулюються. Такого ж висновку дійшов Вищий адміністративний суд України у справах за позовом гр. Л. до управління Міністерства внутрішніх справ України у Волинській області про стягнення коштів за час вимушеного прогулу, за позовом гр. З до Міністерства внутрішніх справ України про поновлення на роботі, зазначивши, що відносини про проходження служби в органах внутрішніх справ не є трудовими, і всі питання щодо звільнення (поновлення на службі), стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу підлягають вирішенню відповідно до Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, а не норм Кодексу законів про працю України [312]. Наведені вище положення є справедливими лише для певних випадків, але це жодним чином не означає, що на працівників органів внутрішніх справ не розповсюджуються положення трудового законодавства.

Суб'єктом неофіційного тлумачення, як справедливо зазначають у своїй роботі «Тлумачення норм права» російські вчені О.В. Смирнов та А.Г. Манукян, є особи, не уповноважені за законом давати роз'яснення правових норм. Частіше такі тлумачення містяться у виступах і наукових публікаціях юристів – вчених і

практиків. Якщо такі роз'яснення ґрунтуються безпосередньо на теоретичних правових уявленнях (причому не обов'язково враховують легіслативний зміст позитивного права, конкретних законодавчих норм, а іноді їм і протиставляються), то вони утворюють акти доктринального тлумачення. Однак неофіційне тлумачення може використовувати і засоби граматичного, логічного, систематичного та інших видів текстуального тлумачення, не заснованих безпосередньо на доктрині права, – в цьому випадку ми маємо справу не з доктринальним, а з юридичним тлумаченням позитивістського розуміння. Неофіційне тлумачення носить необов'язковий характер. Однак джерела подібних тлумачень – найбільш авторитетні коментарі законів, популярні навчальні курси, роз'яснення членів вищих законодавчих, судових та деяких інших інстанцій тощо – здатні відігравати суттєву роль у правозастосовній практиці [313, с.23– 24]. Віднесення нами доктринальних тлумачень до актів тлумачення права пояснюється тим, що вони мають всі суттєві ознаки таких актів: роз'яснюють (коментують) значення існуючих норм права, але не формулюють нових норм права і тому не є джерелами останнього; не мають самостійного характеру; мають своєю метою забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування тих чи інших положень норм адміністративного права; не можуть виходити за межі змісту, встановленого джерелами права; є документами у значенні ст. 1 Закону України «Про інформацію», тобто матеріальними носіями, що містять інформацію (тобто будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді), основними функціями яких є її збереження та передавання у часі та просторі [257].

Необхідно також вказати, що деякі автори відносять до видів неофіційного тлумачення професійне і повсякденне. Так, К.Г. Волинка вважає, що серед видів неофіційного тлумачення можна виділити так зване повсякденне тлумачення, здійснюване громадянами в побуті, повсякденному житті, а також професійне, наприклад, роз'яснення законів адвокатом та ін. [314, с.112]. На думку О.Ф. Скакун, крім доктринального тлумачення, серед видів неофіційного

тлумачення можна виділити компетентно-юридичне (тлумачення юристів-практиків: посадових осіб державного апарату, прокурорів, судів, адвокатів, працівників юридичних служб, редакціями юридичних журналів і газет, радіо і телебачення в спеціально-юридичних консультаціях і оглядах); компетентно-неправове (тлумачення норм права, яке ґрунтується на знаннях у суміжних галузях науки – біології, економіки, історії, політики та ін., включає спеціальну (неправову) компетенцію суб'єкта тлумачення – біолога, історика, економіста, філософа, журналіста та ін.); а також повсякденне тлумачення норм права всіма суб'єктами права на основі життєвого досвіду, фактів повсякденного життя відповідно до рівня їх правосвідомості. Повсякденне тлумачення – це правове явище, яке виражає правові почуття, емоції, уявлення, що відбуваються у психіці громадян у зв'язку з використанням прав і виконанням обов'язків; ставлення до права в цілому і конкретного нормативно-правового акта, зокрема [93, с.411]. Схожу позицію висловлює і російська вчена С.Г. Пішіна [315, с.21]. З цього приводу ми поділяємо думку О.В. Смирнова та А.Г. Манукяна, які вважають, що такий поділ не несе достатнього корисного навантаження для розуміння структури і функцій юридичного тлумачення, оскільки спеціально-юридичне поняття тлумачення норм права завжди передбачає сферу застосування, пов'язану з правореалізацією. Реалізація ж норм права можлива лише при дотриманні прийомів і методів правильного тлумачення нормативних приписів, і в цьому сенсі тлумачення завжди є професійним. Тоді на долю «повсякденного» тлумачення залишається лише помилкове уявлення про зміст правових норм, але його навряд чи можна вважати тлумаченням в юридичному сенсі слова, оскільки юридичне тлумачення – це не тільки правосвідомість, а й елемент реалізації правових приписів [313, с.24].

Залежно від суб'єктів, які дають тлумачення, можна виділити акти органів державної влади, у першу чергу – Міністерства внутрішніх справ України, судових і прокурорських органів тощо. Як приклад акту тлумачення норм права, виданого Міністерством внутрішніх справ, можна навести вказівку МВС України № 4127/Ан від 30.05.2001 р. «Про попередження фактів перевищення влади або

посадових повноважень та побиття громадян в органах внутрішніх справ», в якій роз'яснюються відповідні правові норми та необхідність їх додержання.

Залежно від характеру акти тлумачення норм адміністративного права можна розділити на матеріальні, в яких міститься роз'яснення норм матеріального права, та процесуальні, зміст яких, відповідно, містить коментарі щодо особливостей застосування норм процесуального права. До перших, наприклад, ми можемо віднести численні листи МВС України, в яких міститься роз'яснення щодо змін у законодавстві про корупцію, до других – не менш численні листи і вказівки щодо стану службової дисципліни, в яких звертається увага на особливості дисциплінарного провадження у відповідних справах.

Залежно від форми тлумачення норм адміністративного права ми можемо розділити на вказівки, інформаційні листи, аналітичні довідки, рішення пленумів судових органів, науково-практичні коментарі тощо. Хотілося б зазначити, що ми не поділяємо думку вчених, які відносять до таких актів тлумачення укази, постанови, накази тощо [167, с.22]. На нашу думку, у даному випадку має місце ототожнення акту тлумачення норми права і самої такої норми. Акт тлумачення, як ми вважаємо, у жодному випадку не є джерелом права, на відміну від указів, постанов, наказів та інших нормативно-правових актів.

Залежно від юридичної природи можна виділити акти тлумачення правотворчості та акти тлумачення правозастосування. До першої групи мають бути віднесені обґрунтування доцільності прийняття певного нормативно-правового акту та висновки щодо такої доцільності. Так, наприклад, у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ України», ініціатором якого був народний депутат України Г.Г. Москаль, міститься шість розділів, в яких, зокрема, обґрунтовується необхідність прийняття нормативного акту, визначаються його мета і завдання, надається загальна характеристика та основні положення нормативного акта, описується стан нормативно-правової бази в даній сфері правового регулювання, міститься фінансово-економічне обґрунтування та прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта, зокрема, зазначається, що прийняття проекту

Закону України «Про органи внутрішніх справ України» має забезпечити комплексний підхід до впорядкування системи МВС України і розроблення механізмів управління її структурними ланками, у зв'язку з чим очікується загальне підвищення результативності її функціонування, посилення впливу на стабілізацію та покращання криміногенної ситуації в державі [316]. У той же час у Висновку на проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України», підготовленому Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України аналізуються положення вказаного законопроекту з точки зору їх відповідності законодавству України, міжнародним зобов'язанням нашої держави і робиться висновок, що даний проект у запропонованій редакції приймати недоцільно [317].

Акти тлумачення правозастосування є за своєю сутністю узагальненнями правозастосовної практики і містять роз'яснення найбільш поширених у такій практиці проблем. Як приклад таких актів можна навести рішення пленумів Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України та інших судових органів, в яких на підставі узагальнення застосування судами законодавства у певній сфері виокремлюються найбільш поширені помилки правозастосування і пропонуються рекомендації, спрямовані на одноманітне застосування правових норм всіма судами. Так, наприклад, у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» визначається, що точне і неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України є неодмінною умовою виконання завдань щодо забезпечення правильного, справедливого і своєчасного вирішення спорів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Водночас вивчення судової практики розгляду адміністративних справ свідчить, що деякі суди допускають помилки в застосуванні положень Кодексу адміністративного судочинства України. З метою забезпечення однакового та

правильного застосування і роз'яснення окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України Пленум Вищого адміністративного суду України звертає увагу судів на низку положень правових актів, які мають додержуватися під час розгляду відповідних справ, наприклад, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень належить перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, із якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку. З огляду на зазначену норму під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам [318].

Завершуючи розгляд актів тлумачення норм адміністративного права як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, необхідно вказати, що вони виконують низку функцій, пов'язаних із забезпеченням достатнього рівня ефективності такого адміністративно-правового регулювання. Акти тлумачення норм адміністративного права заповнюють прогалини у праві, сприяють одноманітному розумінню правових приписів всіма суб'єктами правозастосування, дозволяють створити умови для зменшення кількості правозастосовних помилок.

Переходячи до розгляду правової свідомості (правосвідомості) як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління органами

внутрішніх справ, хотілося б сказати, що у філософії у духовній сфері суспільства розрізняють буденно-практичний та теоретичний рівні, що мають пряме відношення відповідно до суспільної психології та суспільної ідеології. Буденна свідомість є відображенням повсякденної, практичної діяльності людей і пов'язана, в першу чергу, із задоволенням первинних потреб людини. Вона включає в себе також і сферу емоційних відносин між особистостями, настрої, породжені певним психологічним «кліматом» в колективі, а також погляди, переживання, обумовлені впливом розмаїтих традицій та звичок. Суспільна психологія, незважаючи на свою «розмитість», певну безформність, аморфність, має значний вплив на характер і спрямованість всіх відносин між індивідами, класами, верствами і групами населення. Атмосфера публічних відносин іноді визначає долю найвідповідальніших соціально-економічних експериментів і заходів, результати виборчих компаній та ін. Порівняно з суспільною психологією ідеологія є вищим рівнем суспільної свідомості. Вона є відображенням істотних зв'язків і закономірностей суспільного розвитку, ідеологія є системою поглядів, ідей, концепцій, в яких втілюються корінні проблемні інтереси і відношення людей до природи, суспільства, програми та цілі партій і організацій. Суспільна свідомість є відображенням суспільного буття, яке має досить розвинуту структуру. Ця структурна еkleктичність буття визначає розмаїтість форм його відображення. Формами суспільної свідомості є політична і правова свідомість, мораль, релігія, мистецтво, філософія, наука. В них втілюються різні способи духовного освоєння дійсності. Відрізняються вони, по-перше, за предметом і формою відображення, за соціальними функціями, за часом свого виникнення [319, с.108–109].

Проблема правосвідомості як форми суспільної свідомості традиційно привертала увагу представників різних наук, що обумовлює різноманіття визначень її поняття. В соціології та соціальній філософії поняття правосвідомості пов'язують, у першу чергу, з усвідомленнями або переконаннями людини. Так, на думку Л.В. Губерського, правосвідомість – це усвідомлення діючого права або суцього і бажаного права [320, с.167].

Є.А.Подольска вважає, що правосвідомість – це сукупність переконань людей стосовно правомірності або неправомірності обов'язків, прав і вчинків людини в суспільстві [321, с.213]. На думку М.Й. Штангрета, правосвідомість – це інтегроване духовносоціопсихічне явище, в основі якого є правові норми як спонукальні мотиви дій, вчинків і поведінки особистості загалом відповідно до їх змісту [322, с.142].

Розвиток уявлень про правосвідомість у правовій науці тісно пов'язаний із пануванням певної ідеології у суспільстві. Так, за радянських часів вважалося, що соціалістична правосвідомість – це сукупність правових поглядів всього радянського народу, керованого Комуністичною партією, підпорядкованих завданню комуністичного будівництва [323, с.68]. Сьогодні в теоретичних джерелах існує декілька підходів до сутності цього феномену. Перший з них пов'язаний із когнітивним аспектом життєдіяльності людини. Відповідно до вказаного підходу правосвідомість визначається з тими чи іншими відмінностями як оцінка права, що існує в суспільстві і формує певні надії та побажання до правової сфери, її змін, яка визначає, що вважати правомірним, а що ні [324, с.41]. На думку В.В. Демічевої, правосвідомість – це перш за все знання. Воно відображає такі соціальні явища, як право, всі його різнобічні зв'язки і співвідношення з іншими соціальними явищами, в тому числі: 1) законодавство і норми права, що в ньому містяться; 2) юридичну практику, тобто діяльність компетентних органів держави з підготовки і прийняття нормативно-правових актів, діяльність державних органів, громадян й інших осіб з реалізації норм права в конкретних правовідносинах, діяльність держави і суспільства в боротьбі з правопорушеннями; 3) відомості про історію становлення і розвиток права як соціального явища, його етапів, що мали місце в процесі розвитку [325, с.95–96]. У межах даного підходу висувається припущення, що правосвідомість має бути джерелом права [326, с.8].

Відповідно до другого підходу правосвідомість охоплюється вольовою сферою особистості. «Правосвідомість – воля до права, воля до мети права і

здатність самозаконно мотивувати свої вчинки свідомістю цієї мети», – пише з цього приводу І.О. Ільїн [327, с.68].

Третій підхід відносить правосвідомість до емоційної сфери індивіда. Так, з точки зору Н.М. Оніщенко, правосвідомість – це насамперед ставлення людей до права [328, с.53–55]. На думку А.Б. Венгерова, правосвідомість можна визначити як об'єктивно існуючий набір взаємозв'язаних ідей, емоцій, які виражають відношення суспільства, груп, індивідів до права – цього цілісного соціального інституту, його системи і структури, до певних законів, інших характеристик правової системи [329, с.572]. Відповідно до вказаного підходу правосвідомість також визначають як сукупність ідей, почуттів, емоцій тощо, на підставі яких правозастосовні органи приймають рішення по конкретних справах [330, с.46].

Четвертий підхід, який здається нам найбільш комплексним, враховуючи різноманітні прояви досліджуваного феномену, охоплює когнітивну, емоційну і вольову сферу індивіда. Цей підхід, зокрема, поділяють П.М. Рабінович та О.Ф. Скакун, які вважають, що правосвідомість – це система понять, поглядів, уявлень та почуттів з приводу чинного або бажаного юридичного права, а також діяльності, пов'язаної з цим правом [331, с.70; 93, с.462]. Розвиваючи ці положення, зауважимо, що, на нашу думку, було б доцільно конкретизувати кожну з означених вище сфер психічної діяльності індивіда у структурі правосвідомості. Враховуючи існуюче в психології визначення свідомості як такого відображення дійсності, в якому виокремлюються її об'єктивні, незалежні від суб'єктивного стану якості та формується стала картина світу, це дає змогу сформулювати поняття правосвідомості як форми суспільної свідомості, яка уявляє собою систему відображення у свідомості індивіда та суспільства знань про право, емоційного відношення до нього, уявлень про його розвиток та про діяльність, з ним пов'язану.

В аспекті досліджуваної нами проблематики нас цікавить перш за все вплив правосвідомості на інші елементи механізму адміністративно-

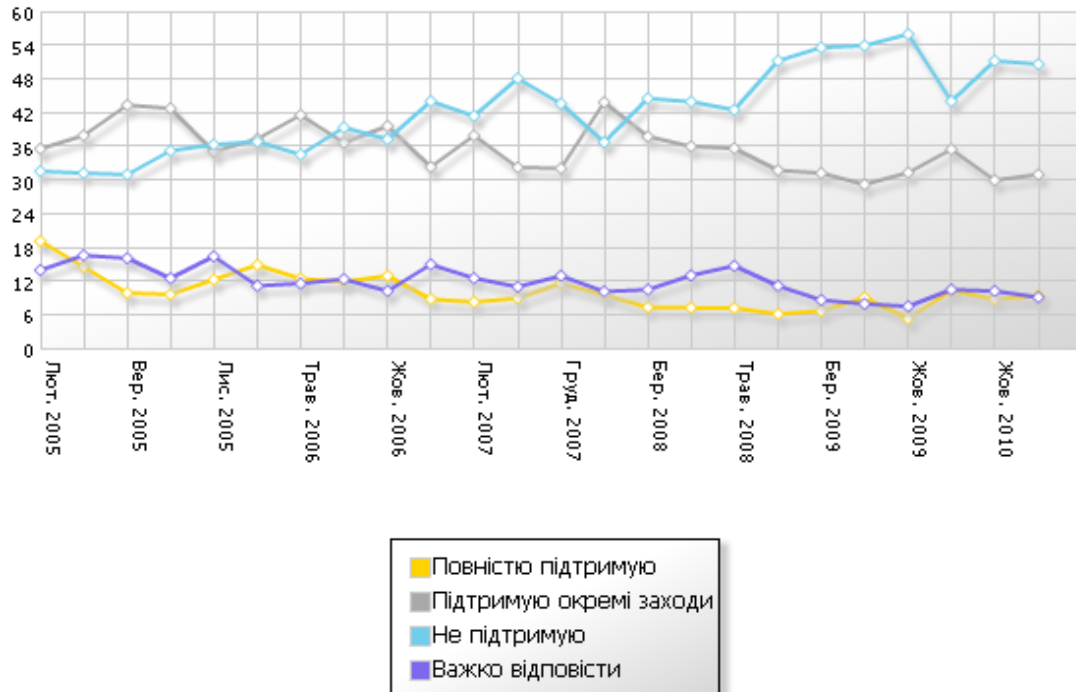
правового регулювання управління органами внутрішніх справ України. Це робить необхідним розгляд структури правосвідомості, яку традиційно розглядають відповідно до трьох рівнів – правової психології, правової ідеології та правової поведінки [167, с.48; 34, с.66–67].

Правову психологію визначають як сукупність переживань, почуттів, настроїв, емоцій, в яких відбивається ставлення людей до діючого і бажаного права, які багато в чому виражають поверхневі, емоційні оцінки суб'єктами права [167, с.48]. Дозволимо собі не погодитися з таким визначенням: почуття, настрої та емоції виникають у людини не нізвідки, вони формуються на підставі сприйняття явищ оточуючого середовища та їх зв'язку із системою цінностей та життєвим досвідом індивіда. Більш вдалим, на нашу думку визначення О.Ф.Скакун, яка вважає, що правова психологія – це сукупність почуттів і емоцій, що виражають ставлення індивіда, групи, суспільства до права, правових явищ [93, с.462]. Отже, правова психологія як складова правосвідомості, яка, у свою чергу, є механізмом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, пов'язана з відображенням у свідомості індивіда, соціальних груп та всього суспільства почуттів, емоцій та настроїв щодо означеного регулювання. З огляду на це уявляє інтерес дослідження таких емоцій, почуттів та настроїв, які виявляються в ході опитування громадської думки. Як справедливо зазначають автори звіту про результати соціологічного дослідження «Опитування громадської думки про діяльність міліції в м. Харкові», проведеного Харківським інститутом соціальних досліджень за підтримки міжнародного фонду «Відродження», на жаль, у ході впровадження досвіду таких опитувань у самій системі МВС України були зігноровані важливі аспекти їхньої ефективності – незалежність, об'єктивність (проведення опитувань було покладено на Центри зв'язків із громадськістю МВС України – підрозділ, що займається підтримкою іміджу міліції), надійність (опитування проводяться без дотримання соціологічних процедур, що забезпечують валідність отриманих даних). Наприклад, в аналітичних

матеріалах ГУМВД України в Харківській області наводяться дані про проведені в 2008 році 86 опитувань громадської думки, в яких взяли участь близько 500 чоловік, що дозволяє дійти висновку про те, що в середньому одним дослідженням було охоплено опитування 6 чоловік [332, с.4–5]. Необхідно зазначити, що предметом численних опитувань були переважно питання відношення громадськості до органів внутрішніх справ та окремих аспектів їх діяльності, а не до адміністративно-правового регулювання управління означеними органами. Разом з тим, уявляє інтерес, що протягом всього періоду незалежності нашої держави спостерігається високий рівень недовіри до органів внутрішніх справ. Так, за результатами досліджень, що проводилися А.Г. Куликом (опитування 1991 – 1992 рр.), серед всіх опитаних груп явно переважає низька оцінка ефективності діяльності міліції, що, на думку авторів, носить не випадковий характер і значною мірою є результатом загальної кризи довіри до всіх інститутів влади, у тому числі і до міліції. Так, 2/3 опитаних громадян не вірять у наявність у міліції можливості відновити справедливість і порядок у суспільстві, і більше половини опитаних працівників міліції згодні з тим, що серед населення поширена ця точка зору. Кожний третій з опитаних громадян відзначив, що не хоче зіштовхуватися в міліції з достатньо поширеними негативними явищами: відвертим небажанням допомогти, грубістю, здирством, рукоприкладством. У той же час лише 7% опитаних працівників ОВС визнають негативні явища в роботі міліції, що вказує на низьку критичність при оцінці ефективності власної роботи [333, с.4].

За даними недержавного аналітичного Центру О. Розумкова рівень довіри населення до органів внутрішніх справ має негативну динаміку (див. діаграму 2.5.1).

Розподіл відповідей на питання: «Чи підтримуєте ви діяльність органів внутрішніх справ, міліції?» (динаміка, 2005–2010, за даними недержавного аналітичного Центру О.Розумкова)

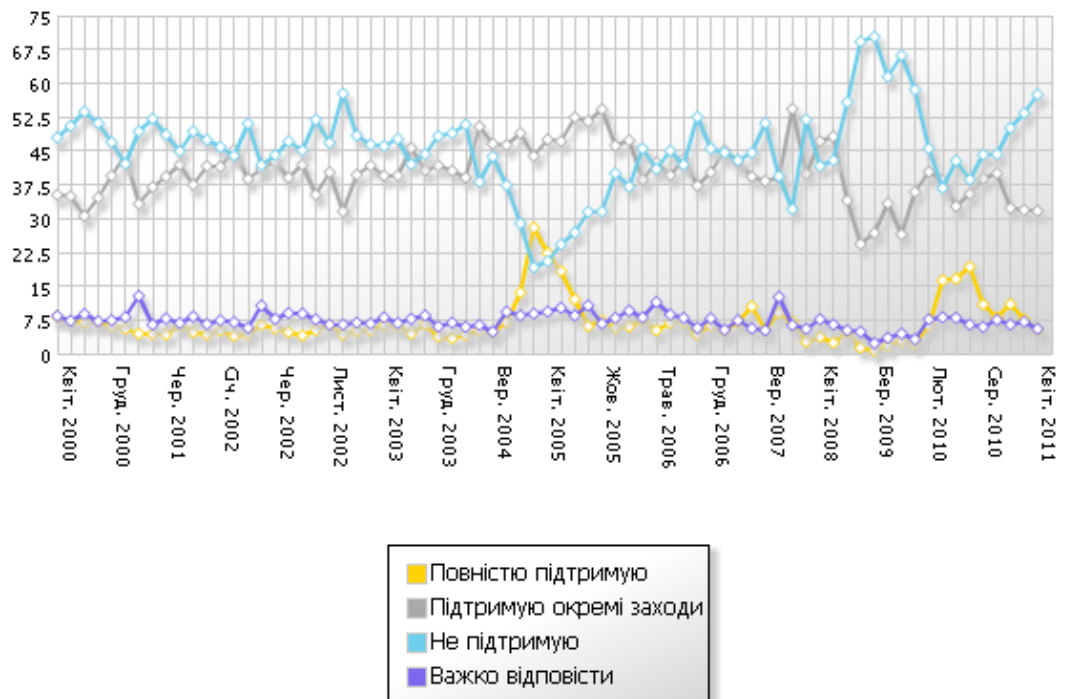


Варто звернути увагу на той факт, що низький рівень довіри до органів внутрішніх справ України в цілому корелює з оцінкою самих правоохоронців: так, за даними дослідження, проведеного у 2010 році, на думку працівників органів внутрішніх справ, населення ставиться до них з повагою – 55 (16,4 %) анкетованих (у м. Севастополі – 24 (16,2 %), у м. Києві – 16 (11,8 %), в усіх областях України – 15 (29,4 %); швидше з повагою – 106 (31,6 %) (у м. Севастополі – 58 (39,1 %), у м. Києві – 30 (22 %), в усіх областях України – 18 (35,3 %); швидше зневажливо, ніж із повагою – 131 (39,1 %) (у м. Севастополі – 42 (28,4 %), у м. Києві – 74 (54,4 %), в усіх областях України – 15 (29,4 %); цілком зневажливо – 43 (12,8 %) (у м. Севастополі – 24 (16,2 %), у м. Києві – 16 (11,8 %), група респондентів з усіх областей України – 3 (5,9 %). Таким чином, працівники органів внутрішніх справ України не відчувають особливої поваги з боку населення, передусім, у

Київському регіоні, де більше половини респондентів вважають, що їх швидше зневажають, ніж ставляться з повагою [с. 197– 205].

Діаграма 2.5.2

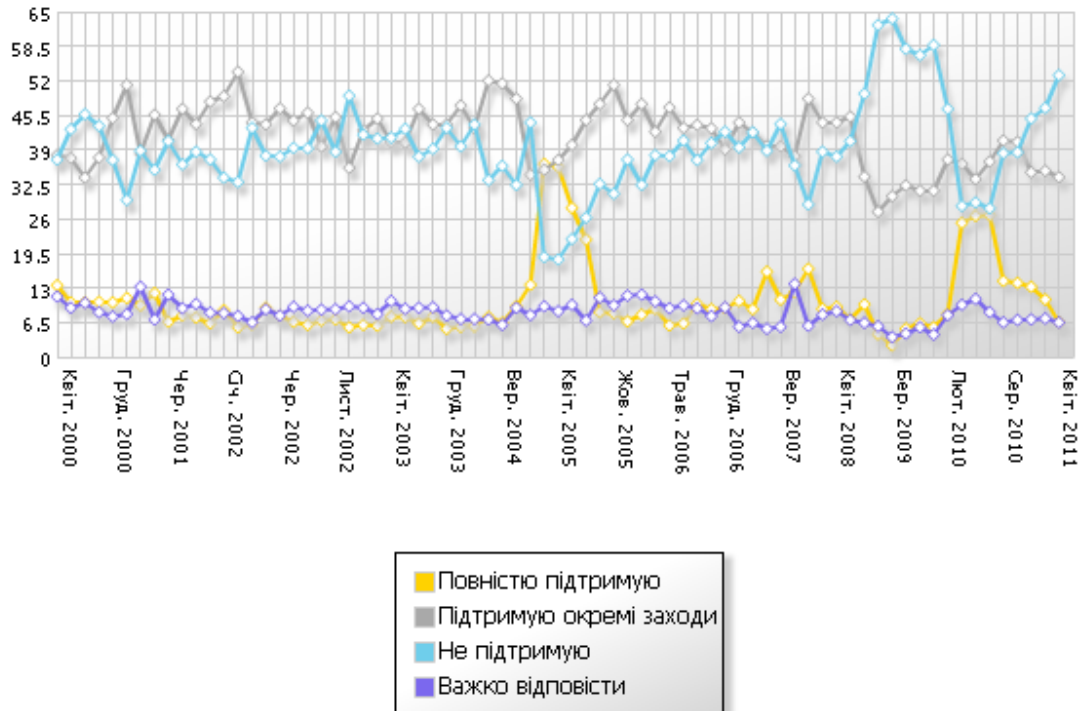
Розподіл відповідей на питання: «Чи підтримуєте Ви діяльність Верховної Ради України?» (динаміка, 2000–2011, за даними недержавного аналітичного Центру О.Розумкова)



Низький рівень довіри населення характерний не лише для органів внутрішніх справ – в цілому громадськість не підтримує діяльність всіх органів влади. Як свідчать результати дослідження рівня підтримки Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, наведені у діаграмах 2.5.2 і 2.5.3, більше половини опитаних станом на квітень 2011 року не підтримувала ні діяльність Парламенту, ні діяльність Уряду. Отже, низький рівень підтримки органів внутрішніх справ України, на нашу думку, знаходиться у системному зв'язку з низьким рівнем довіри до інститутів держави в цілому, тому окремо узяті спроби підвищення рівня довіри до окремих органів навряд чи дадуть позитивні результати – для цього необхідно підвищувати рівень демократизації всієї системи державної влади.

Діаграма 2.5.3

Розподіл відповідей на питання: «Чи підтримуєте Ви діяльність Уряду України? (динаміка, 2000–2011 за даними недержавного аналітичного Центру О.Розумкова)»



Другим рівнем правосвідомості визнається правова ідеологія – поняття, принципи, переконання, що виражають відношення людей до чинного чи бажаного права; це більш глибоке осмислення суб'єктами правових явищ, що характеризує собою більш раціональний рівень правових оцінок. Носіями правової ідеології можуть бути: офіційна державна влада, наукове співтовариство, політичні партії, окремі вчені, політики, громадські діячі [167, с.48]. У сьгоднішніх умовах реформування органів внутрішніх справ роль правової ідеології є як ніколи високою: адже від того, які принципи та ідеї будуть закладені у процес такого реформування залежить майбутнє функціонування вказаних органів. Разом з тим не можна не звернути увагу на явну недостатність

ідеологічного підґрунтя у процесах реформування правоохоронної системи. Не зважаючи на той факт, що реформування системи МВС України триває, досі на рівні концепції або програми не визначено мету, завдання, принципи та напрями такого реформування, його етапи, очікувані результати тощо. З цього приводу уявляють інтерес дослідження І.В. Зозулі, який піддає ґрунтовному аналізу всі оприлюднені концепції реформування цієї державної інституції і робить висновок, що в Україні досі не визначена пріоритетна ідеологія щодо підходів до реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави [335]. Від себе додамо, що відсутність ідеологічних орієнтирів сприяє певній хаотичності змін у структурі та розподілі функціональних обов'язків служб та окремих працівників, підвищуючи рівень правового нігілізму в особового складу органів внутрішніх справ.

Проблеми, які існують сьогодні на рівні правової психології та правової ідеології, впливають і на третій рівень правосвідомості – на правову поведінку. Правова поведінку, ми розуміємо як вольовий аспект правосвідомості, який являє собою процес переведення правових норм у реальну правову поведінку [93, с.464; 336, с.85].

З цього приводу становить інтерес дослідження С.О. Кульбача, який обґрунтовує, що для працівників органів державної влади, в т.ч. для працівників міліції, здійснюючих правову діяльність, особистісні правові якості – правова свідомість, правова активність, правова поведінка є професійно-правовими якостями. У своєму єднанні вони складають професійно-правову структуру (рівень) особистості [337, с.43–47]. При цьому правова активність має певні ознаки: добровільність, творчість, ініціативність тощо. Але, дані ознаки характеризують лише певний, поверхневий рівень самої активності. Разом з тим, правова активність може проявитися і без вказаних ознак. Наприклад, при прийнятті та безумовному виконанні правових норм, не в силу їх прийняття, в якості особисто значимих, а під загрозою державного примусу. В цьому випадку державний примус виступає як один із засобів, що забезпечує прояв суб'єктами права позитивної правової активності [338, с.24–26]. Такі ознаки, як

добровільність, ініціативність, не являються специфічними компонентами правової активності. Їх можна віднести до будь-якого з видів соціальної активності. Правові зміни, які сформовані в особі, сприяють наявності таких ознак в правовій діяльності. Правова активність знаходить своє відображення в правовій поведінці негативного характеру (наприклад, правопорушення), а також в негативній правовій діяльності посадової особи (зловживанні, перевищенні владних повноважень тощо). При цьому

С.О. Кульбач визначає професійну правову активність працівників правоохоронних органів як сформовану в процесі взаємодії з правовим середовищем її сутнісну властивість, яка виражає сукупність можливостей до здійснення правової діяльності і є одночасно мірою інтенсивності та соціальної значимості даної діяльності, показником правової культури особистості – працівника правоохоронного органу [339, с.79]. З цього приводу хотілося б сказати, що, не погоджуючись з автором щодо виведення правової поведінки за межі правової свідомості, ми, тим не менш, поділяємо його погляди щодо віднесення такої поведінки до професійно важливих якостей особистості працівника органів внутрішніх справ, а також тісного зв'язку між правосвідомістю та правовою культурою.

В юридичній науці немає єдиного розуміння ні самого терміна «культура» взагалі, ні правової культури зокрема. Незважаючи на те, що запропоновано безліч його тлумачень, універсального, сутнісного визначення культури, який отримав би загально визнане поширення, до теперішнього часу немає. У свою чергу В.М. Боєр вважає, що, можливо, такого визначення і бути не може, «оскільки нелегко укласти в кінцеву форму те, що безперервно розвивається» [340, с.62–63]. Проте спроби визначити поняття «правова культура» постійно робляться, і сьогодні їх можна класифікувати за декількома методологічними підходами.

По-перше, це аксіологічний підхід (від давньогрецького ἀξία – цінність), у межах якого правова культура розглядається як зумовлена природнім правом загальнолюдська цінність, яка являє собою захищений правом якісний стан

правового життя людини й людства, що полягає у високому рівні розвитку правової діяльності, відповідає сучасному стану розвитку суспільства, і забезпечує у суспільному житті верховенство права, правових принципів справедливості, свободи й гуманізму, визначальне місце людини як вищої соціальної цінності, а також гарантованість державою, міжнародними інституціями прав і свобод людини [341, с.4]; як система правових цінностей, що постійно розвиваються (правосвідомість, правова наука, законодавство, правопорядок, правова діяльність), створюваних в ході розвитку суспільства і таких, що є квінтесенцією передових досягнень юридичної культури людства [342, с.2–3]. Такий підхід забезпечує характеристику правової культури як міри гуманізації людини і суспільства [343, с.14–16], дозволяє чітко відмежувати правову культуру від інших близьких і взаємопов'язаних з нею правових категорій, обґрунтувати її спадкоємність і підкреслити, що до неї відносяться лише такі процеси та явища, які відображають сутність правової держави і громадянського суспільства, його основні засади і принципи [340, с.70; 342, с.3].

Аксіологічний підхід у дослідженні правової культури дозволяє простежити зв'язок між означеним феноменом і духовним життям суспільства, формуванням ідей та цінностей, пов'язаних із розумінням місця права у людській цивілізації. Разом з тим в його межах досить складно аналізувати динаміку розвитку правової культури, яка є досить неоднозначною, якщо згадати, наприклад, перехід від демократичних цінностей Веймарської республіки до фашистського режиму або перехід від відносно стабільного рівня правової культури Російської імперії початку ХХ століття до її повного знецінення у 30–ті роки того ж століття.

По-друге, правова культура досліджується у межах функціонального підходу, зміст якого полягає в з'ясуванні ролі правової культури в аспекті діяльності суб'єктів права, критерієм якої є відповідність її вищим ціннісним критеріям права [342, с.2]. Відповідно до вказаного підходу досліджуваний феномен визначається як сукупність всіх елементів юридичної надбудови, які розглядаються у динаміці [344, с.4]. Використовуючи функціональне визначення

правової культури, можна говорити про зв'язок її змістовної сторони зі ступенем розвиненості соціальних якостей суб'єктів права, активної перетворюючої ролі людського мислення у сфері правової культури [342, с.2].

По-третє, у межах діяльнісного підходу до визначення правової культури остання розуміється як синонім творчої діяльності, як втілення творчих сил суспільства, як специфічний спосіб людської діяльності. Прихильники цього підходу підкреслюють, що правова культура виникає, розвивається і перетворюється за допомогою діяльності, яка розуміється як внутрішня і зовнішня активність людини, яка спрямована на особистісні зміни, трансформація предметів та явищ залежно від потреб людини, а також створення нових [345, с.112]. Причому мова йде саме про творчу діяльність. Процес діяльності та складає її зміст, а також результативну сторону [342, с.3].

Одним з напрямів діяльнісного підходу є технологічний. Його представники особливо відзначають, що систематизуючим принципом виступає специфічний спосіб організації і розвитку суспільно-людської діяльності. Культура розглядається як певна система соціальних норм і установ, що регулюють відносини між людьми та їх ставлення до природи. У рамках діяльнісного підходу правова культура визначається як діяльність «такої якості, за якої настає її відповідність виробленим у правовій сфері цінностям, узгодженість поведінки з правовими нормами, включаючи використання, дотримання і виконання приписів правових норм, внаслідок чого відбувається постійне збагачення системи правових культурних цінностей і подальший гармонійний розвиток самої людини» [346, с.87].

По-четверте, досить цікавим є семіотичний підхід (від давньогрецького σήμειον – «знак, ознака»), до правової культури, у межах якого остання постає знаковою системою, що уявляє собою «безпосередню пам'ять колективу, що виражається в певній системі заборон і приписів» [346, с.87].

Крім того, можна виділити герменевтичний підхід (від грец. ερμηνεύειν – тлумачити) до правової культури, відповідно до якого вона визначається як сукупність текстів, які коли-небудь було легітимізовано як правові, і механізм їх

створення, зберігання та трансляції [347, с.450], а також цивілізаційний підхід, у межах якого досліджуваний феномен розглядається як якісний стан, рівень розвитку елементів, що відносяться до сфери дії права [348, с.477], структурно-складне цілісне утворення, яке включає в себе якісний стан правового життя суспільства, відображеного в досягнутому рівні досконалості правових актів, правової і правозастосувальної діяльності, правосвідомості та правового розвитку особистості, а також у ступені свободи її поведінки і взаємної відповідальності держави та особистості, що позитивно впливає на суспільний розвиток і підтримання умов функціонування суспільства [349, с.96], як вияв державно-правового досвіду конкретних соціальних спільнот та індивідів у матеріальних і духовних процесах, продуктах життєдіяльності, в навичках та цінностях, які впливають на їх юридично значиму поведінку [350, с.13].

Необхідно також зупинити увагу на позиції авторів, які ототожнюють правову культуру з правосвідомістю, вважаючи першу формою другої [351, с.312]. На нашу думку, ці правові явища співвідносяться як результат і одна з умов досягнення такого результату, тому розглядати їх як частину і ціле значило б не враховувати складну систему взаємозв'язків між ними. Дещо однобічним є, на нашу думку, і зведення правової культури до способу правової поведінки соціальних груп, що визначає також природу правових цінностей та переконань членів суспільства [352, с.94–97], оскільки у даному випадку враховується лише динамічний аспект досліджуваного явища. Керуючись тими ж аргументами, не зовсім повним, на нашу думку, є і визначення правової культури як інтегрованої якості, в якій сфокусована гармонія правосвідомості, морально-естетичних переживань, правових знань і морально-правової поведінки [353, с.118].

Аналіз наведених вище підходів до сутності правової культури свідчить про складність та багатоплановість досліджуваного поняття. Однак вказана багатоплановість має свій позитивний аспект у тому сенсі, що з-поміж різноманіття визначень та концепцій дослідник може обрати той, що найбільш пов'язаний з його власним теоретико-методологічним підходом та дає змогу найоптимальнішим чином досягти мети дослідження. З огляду на це у межах

нашої роботи вважається за доцільне розгляд проблемних питань правової культури як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України у межах аксіологічного та діяльнісного підходів. Це дає змогу визначити останню як сукупність правових культурних цінностей та діяльність, пов'язану з досягненням узгодженості поведінки суб'єктів адміністративно-правового регулювання із вказаними цінностями, включаючи використання, дотримання і виконання приписів правових норм.

Традиційно правова культура розглядається на трьох рівнях: правова культура суспільства, правова культура особистості та правова культура професійної групи [93, с.468]. Ми поділяємо думку щодо обґрунтованості такого підходу, зауважимо лише, що останній рівень у межах нашого дослідження доцільно розглядати як правову культуру суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Розглядаючи рівень правової культури українського суспільства в цілому, необхідно погодитися із думкою М.П. Требіна, що головними ціннісними орієнтаціями правової культури громадян в демократичному суспільстві є наступні цілі: свобода (захист від свавілля сильних, а також наділених владою), загальне благо (забезпечення високого рівня життя співгромадян), справедливість, законність (влада законів, а не людей), рівність (забезпечення рівної відповідальності, справедливий розподіл благ і обов'язків). Правова культура громадян в демократичному суспільстві сприяє завершенню формування громадянського суспільства, в основі якого – вільна особа з високим рівнем правової свідомості і культури, соціально відповідальна, здатна відстоювати свої права і свободи, а також конструктивно взаємодіяти з іншими особами в ім'я їх загальних цілей, інтересів і цінностей. Однак, кажучи про правову культуру громадян українського суспільства, слід констатувати той факт, що її рівень бажає кращого і знаходиться ще у стадії формування зачатків демократичної правової культури. Констатація націленості на розбудову демократичного суспільства, правової держави ще не є гарантією формування основ проголошених цілей. Для більшості пострадянських держав

характерна євразійська модель розвитку, що акцентує увагу на інтересах держави, нації. Особистість у цієї моделі фактично завжди безправна у відносинах з державною владою. Коли ж ми говоримо про правову культуру демократичного суспільства, то йдеться про орієнтацію на особистість, її права і свободи, перш за все. Особистість в демократичному суспільстві більше покладається на власні сили і можливості, держава розглядається як «арбітр», що суворо охороняє індивідуальну свободу, безпеку, власність своїх громадян і діє у відповідності з вимогами права. Однак діяльність українських властей за роки незалежності характеризувалося беззаконням, правовим нігілізмом, падінням державної дисципліни, високим рівнем корупції та іншими негативними моментами, що, у свою чергу, сприяло формуванню відповідної правової культури громадян, яка за визначенням не могла бути демократичною [354].

Актуальний рівень розвитку правової культури українського суспільства не може не впливати на управління органами внутрішніх справ. Так, під час боротьби з корупцією важливим фактором, що обумовлює неможливість зниження її рівня, є корупційні сподівання громадян, які сподіваються за допомогою хабара вирішити певне питання на свою користь. Іншим фактором, який свідчить про негативний вплив загального рівня правової культури українського суспільства на управління органами внутрішніх справ, є байдуже ставлення значної частини громадськості до порушення своїх прав з боку працівників правоохоронних органів, що сприймається як належне і, отже, породжує почуття безкарності у правоохоронців [355–357]. Крім того, не можна забувати, що кадровий склад органів внутрішніх справ формується з числа громадян України, які вже на початку навчання або проходження служби встигли зазнати деформуючих впливів правового нігілізму.

На жаль, вирішення проблеми підвищення рівня правової культури українського суспільства залишається сьогодні скоріше проголошеним лозунгом, ніж систематичною діяльністю держави та суб'єктів громадянського суспільства. У свою чергу, низький рівень правової культури суспільства впливає на рівень правової культури окремої особистості та рівень правової культури суб'єктів

адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Останнє, зокрема, знаходить свій прояв у поширенні правового нігілізму у процесі нормотворчості. Ще 3 жовтня 1992 року Президентом України було видано указ № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», яким встановлювалося, що з 1 січня 1993 року нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [358]. 28 грудня 1992 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [359], яка, як і названий вище Указ, зберігає свою чинність і сьогодні. Відповідно до норм вказаного Положення, державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. На державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі, з грифами «Для службового

користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту. При цьому державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, що: а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації; б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт. Як виключення із вказаного правила, на державну реєстрацію не подаються акти: а) персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо); б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми; в) оперативного-розпорядчого характеру (разові доручення); г) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів; д) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм; е) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому числі податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та інші).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2005 р. № 371–р «Про заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів» міністерства та інші центральні органи виконавчої влади було зобов'язано забезпечити у строки та за переліками, що визначені Міністерством юстиції України, скасування нормативно-правових актів, що не пройшли державну реєстрацію, та відкликання листів, що встановлюють правові норми, виявлених під час проведення Міністерством юстиції України перевірок у 2004–2005 роках, як таких, що не набрали чинності та надіслані до виконання з порушенням вимог законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів; припинити незаконну практику надіслання до виконання нормативно-правових актів, що не пройшли державну реєстрацію, та листів, що встановлюють правові норми та попереджено керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади про особисту відповідальність за неналежне виконання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів [360].

Постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 № 1068 підпункт «в» пункту 9 вказаного Положення було доповнено абзацом такого змісту: «У разі коли на державну реєстрацію міністерства та інші центральні органи виконавчої влади подають нормативно-правовий акт з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, вони також повідомляють про позицію уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців щодо цього акта та про проведену роботу з врахування їх зауважень і пропозицій. При цьому необхідність врахування зазначених зауважень і пропозицій визначають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які приймають цей акт» [361].

Розпорядженням Кабінету Міністрів від 19 січня 2011 р. № 32–р «Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів» було зобов'язано міністерства та інші

центральні органи виконавчої влади вжити заходів до запобігання незаконній практиці надіслання до виконання нормативно-правових актів, що не пройшли державну реєстрацію, а також методичних рекомендацій та листів, якими встановлюються правові норми, а керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади попереджено про особисту відповідальність за неналежне виконання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів [362].

І, нарешті, відповідно до положень ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», який набрав чинності 9 травня 2011 року, розпорядники інформації, до яких належить і Міністерство внутрішніх справ України, зобов'язані оприлюднювати, у тому числі нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності. Така інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття [255].

Ми дозволили собі простежити розвиток правового регулювання у відповідній сфері з метою наочно проілюструвати наявність визначених правовими актами обов'язків керівництва органів виконавчої влади, у тому числі, і Міністерства внутрішніх справ України, щодо реєстрації і оприлюднення відомчих нормативно-правових актів. Однак з 1992 року по липень 2011 року Міністерством внутрішніх справ було зареєстровано лише 731 відомчий нормативний акт, тобто у середньому по 38,5 нормативних актів на рік. При цьому більше 50 з них стосуються питань міжнародного співробітництва, і приблизно така кількість є спільними наказами кількох міністерств або відомств.

Враховуючи, що Міністерством внутрішніх справ щорічно затверджується не менш ніж 300–400 наказів та розпоряджень, можна зробити висновок, що не більше 10 % нормативно-правових актів проходить встановлену процедуру державної реєстрації. Що ж стосується передбаченого ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» оприлюднення нормативно-правових актів на офіційному сайті МВС України, то станом на 16 липня 2011 року у розділі «Відомчі акти» їх там містилося лише чотири: Стандарт МВС України СОУ 78–19–003:2010 «Пістолети та револьвери під патрон Флобера. Загальні технічні вимоги, вимоги безпеки. Методи контролювання», Стандарт МВС України СОУ 78–19–002:2010 «Пістолети та револьвери стартові. Загальні технічні вимоги, вимоги безпеки. Методи контролювання», та два накази МВС – «Про затвердження Положення про приймальню Міністерства внутрішніх справ України та Порядку особистого прийому громадян у приймальні МВС України» і «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» [363]. За посиланням «Накази Міністерства внутрішніх справ України, які зареєстровані в Міністерстві юстиції України» з сайту означеного Міністерства можна перейти на сайт Верховної Ради України, де такі акти накопичувалися з моменту початку роботи комп'ютеризованої системи Парламенту, однак відсутність систематизації своїх правових актів на рівні Міністерства помітна і тут: так, чинність 164 документів (що складає майже третину від загальної кількості чинних нормативно-правових актів) не визначена [364], тобто не зрозуміло, чи діють вони, чи давно скасовані.

Недоліки у системі нормативно-правового регулювання певною мірою знижують ефективність діяльності органів внутрішніх справ [365; 366]. Неоприлюднення відомчих нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України слугує причиною низької поінформованості самих працівників органів внутрішніх справ щодо правових підстав своєї діяльності. Як свідчать результати проведеного нами опитування 356 працівників органів внутрішніх справ з усіх регіонів України та 98 представників громадських організацій

правозахисної спрямованості з Київської, Харківської та Хмельницької областей, 73% правоохоронців не мають вільного доступу до нетаємних нормативно-правових актів МВС України, і для ознайомлення з їх змістом їм доводиться долати численні перешкоди (див. Додаток). Це викликає певні казуси: так, на форумі працівників органів внутрішніх справ, де працівники різних служб та підрозділів постійно звертаються з проханням до громадськості надіслати їм потрібний для роботи наказ, їм періодично надають посилання на сайт однієї громадської організації правозахисної спрямованості, на якому містяться певні нормативно-правові акти Міністерства [367]. Проте ситуація, за якої працівники органів внутрішніх справ вимушені звертатися до допомоги правозахисних організацій, щоб знайти правовий акт власного відомства, який, до речі, має назву «Про стан дисципліни й законності в діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ та заходи щодо його покращення», є досить сумною.

Не дивно, що актуальний рівень правосвідомості та правової культури впливає на останній розглядуваний нами елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ – на режим законності.

Поняття законності є надзвичайно багатогранним і розглядається у теоретичних джерелах як принцип права, принцип правового регулювання, принцип діяльності органів держави, метод державного управління тощо. Законність як принцип адміністративно-правового регулювання була детально розглянута нами у підрозділі 1.5. У межах даного підрозділу нас цікавить режим законності, який пов'язують, по-перше, з такою морально-політичною атмосферою в суспільстві, яка забезпечує верховенство права, а тому діяльність усіх його суб'єктів, і держави, в тому числі, спирається на правові закони та, по-друге, з такими умовами життя, за яких окрема особа захищена від свавілля влади, а суспільство в цілому – від насилля і беззаконня [368, с.41]. Особливість режиму законності в діяльності органів внутрішніх справ, як підкреслює В.В. Новіков, полягає в тому, що, з одного боку, органи внутрішніх справ, охороняючи громадський порядок, захищаючи в межах своїх повноважень

життя, здоров'я та свободи громадян, власність, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань, тим самим послідовно забезпечують законність у нашій країні. З іншого – сама діяльність органів внутрішніх справ базується на суворому дотриманні Конституції України, законів України та підзаконних актів. Законність у діяльності органів внутрішніх справ – це створення такого правового режиму, при якому працівники органів внутрішніх справ, виконуючи правоохоронні функції, зобов'язані суворо дотримуватись вимог нормативно-правових актів і одночасно вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання приписів законів та підзаконних актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовчі заходи з метою зміцнення правопорядку в державі [369, с.35–37].

На підставі аналізу поняття режиму законності у теоретичних джерелах [370, с.98; 371, с.103], у межах нашого дослідження під режимом законності як елементом механізму адміністративно-правового регулювання ми розуміємо такий стан взаємостосунків органів влади та населення, керівників та персоналу органів внутрішніх справ, за якого твердо гарантуються права громадян, у тому числі і працівників органів внутрішніх справ, забезпечується безперечна загальність виконання законів і лише на основі їх дотримання здійснюються державно-управлінські дії.

Сучасний стан режиму законності в органах внутрішніх справ не можна охарактеризувати як достатній для забезпечення ефективної роботи цих органів. Керівництво Міністерства внутрішніх справ неодноразово висловлювало свою стурбованість станом дисципліни і законності. При цьому відзначається, що профілактичні та практичні заходи, спрямовані на попередження злочинних проявів та інших надзвичайних подій серед особового складу, залишаються малоефективними, а реагування щодо порушників – ліберальним. Відомості, що надходять до МВС, та аналіз стану справ на місцях свідчить про те, що в органах і підрозділах продовжують мати місце такі ганебні явища, як перевищення владних повноважень, зрада службових інтересів» паплюження прав і свобод громадян, скоєння посадових та інших злочинів. Такі факти негативно

сприймаються суспільством, підривають імідж міліції та віру громадян у її спроможність належним чином забезпечити виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Керівники органів і підрозділів внутрішніх справ та безпосередні командири і начальники не здійснюють жорсткий повсякденний контроль за діяльністю підлеглих, пустили на самоплив проведення профілактичних заходів з працівниками, схильними до порушень законності, інших протиправних дій, культивують у колективах хибний підхід до розкриття злочинів та досягнення результативності в роботі будь-якими, навіть протизаконними, шляхами і методами. За таких умов лише за неповних три місяці 2010 року органами прокуратури порушено 170 (у 2009 – 196) кримінальних справ, а їх загальна кількість з урахуванням залишку минулих років становить 1411. За вказаний період найбільше кримінальних справ порушено відносно працівників органів внутрішніх справ м. Києва та Харківської області – по 16, Дніпропетровської та Донецької – по 15, Автономної Республіки Крим та Львівської області – по 9, Луганської 8, Закарпатської та Сумської областей – по 7. 2

Україна незадовільний стан з дотримання законності має місце у службі дільничних інспекторів міліції, стосовно працівників якої порушено 27 кримінальних справ, карного розшуку – 17, ДАІ – 15, ОГП – 13, слідства – 12, ДСБЕЗ – 9.

Переважну більшість злочинних проявів складають злочини у сфері службової діяльності, за які порушено 147 кримінальних справ, у тому числі хабарництво – 45, перевищення влади – 39, службове підроблення – 33, зловживання владою – 26, службову недбалість – 4. Крім того, за злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, порушено 4 кримінальні справи, ДТП – 3, спричинення тілесних ушкоджень – 2.

Особливе занепокоєння викликають випадки хабарництва, коли працівники міліції, а не рідко і їх керівники, які замість контролю за діями підлеглих щодо недопущення надзвичайних подій та подання особистого

прикладу в чесній і сумлінній роботі, через спокусу власного збагачення зраджують інтересам служби, вимагають та отримують хабарі [372].

Зокрема, 14 лютого 2010 року органами прокуратури порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 368 КК України, стосовно першого заступника – начальника кримінальної міліції Сумського РВ ГУМВС України в Сумській області Заїки С.В. та начальника СКР цього райвідділу Кісільова І.В., які вимагали та отримали 5 тис. грн. хабара від власника вилученого автомобіля за його повернення.

22 лютого 2010 року порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 368 КК України, відносно начальника ВКМСД УМВС України в Рівненській області Чубаєвського В.І., який вимагав та отримав 1 тис. грн. хабара від підсудного за сприяння у винесенні судом покарання, не пов'язаного з позбавленням волі.

З метою отримання нетрудових доходів та особистого збагачення окремі працівники внутрішніх справ, користуючись правовою несвідомістю пересічних громадян, удаються до шахрайських дій шляхом їх омані, провокують на передачу матеріальних благ за прийняття завідомо неправочинних рішень у їх стосунках з правоохоронними органами.

10 лютого 2010 року порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 364, ч. 4 ст. 190 КК України, стосовно слідчого в особливо важливих справах СУ ГУМВС України в місті Києві Терешенка С.О., який» зловживаючи службовим становищем, шахрайським шляхом заволодів грошима а сумі 30 тис. доларів США громадянки за обіцяне сприяння у винесенні судом м'якшого покарання її співмешканцю за скоєний злочин.

В окремих органах внутрішніх справ культивується ганебна практика розкриття злочинів із застосуванням будь-яких, навіть недозволених методів, допускаються непоодинокі випадки перевищення влади та службових повноважень, фізичного насильства, знуцання та порушення інших прав і свобод громадян.

27 лютого 2010 року порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого, ч. 2 ст. 162, ч. 3 ст. 365 КК України, стосовно дільничних Інспекторів міліції Красногвардійського РВ ГУМВС України в Дніпропетровській області Чернущікова О.О. та Матвія Є.М., які у лютому 2010 року незаконно проникли до приватного житла, провели його обшук та заподіяли тілесні ушкодження господарю.

2 березня 2010 року порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 365 КК України, стосовно чотирьох працівників СКР Будьонівського РВ ГУМВС України в Донецькій області, які 9 лютого 2010 року затримали двох неповнолітніх та, застосовуючи заходи фізичного впливу, змусили їх зізнатися в скоєнні крадіжки мобільних телефонів.

Серед працівників міліції поширені також факти службового підроблення матеріалів дослідних перевірок, процесуальних документів у кримінальних та адміністративних справах тощо. 13 лютого 2010 року порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 364, ч. 1 ст. 366 КК України, відносно заступника начальника слідчого відділення Кремінського РВ ГУМВС України в Луганській області Ульчича Д.О., який під час розслідування кримінальної справи, порушеної за ч. 2 ст. 307 КК України, підробив свідectво про смерть підозрюваного, на підставі чого виніс постанову про закриття вказаної справи. 16 лютого 2010 року порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 364, ч. 1 ст. 366 КК України, стосовно інспектора ДПС ВДАІ з обслуговування АТ та АТІ м. Житомира УДАІ УМВС України в Житомирській області Гумешока Х.М., який з метою покращання показників роботи підробив адміністративний протокол про порушення Правил дорожнього руху.

Особливо тривожними є випадки, коли окремі працівники заради власного збагачення стають на шлях зрощення зі злочинцями, зраджують інтересам служби та вдаються до таких ганебних явищ, як розповсюдження наркотичних засобів.

9 березня 2010 року порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 364, ч. 2 ст. 307 КК України, відносно заступника начальника міського відділу – начальника кримінальної міліції Бориспільського МВ ГУМВС України в Київській області Абрамчука Д.В., начальника сектору БНОН цього ж міськвідділу Нестеренка С.В. та старшого оперуповноваженого СКР зазначеного органу Ралка Ю.В., які займалися незаконним зберіганням та збутом наркотичних засобів в особливо великих розмірах [372].

Працівники міліції під час керування службовим та власним автотранспортом унаслідок нехтування Правилами дорожнього руху, безглузкого ризику та самовпевненості за кермом, особисто недисциплінованості й необережності допускають численні випадки скоєння дорожньо-транспортних пригод з тяжкими наслідками. Так, 12 лютого 2010 року на автошляху поблизу м. Львова міліціонер-водій групи затримання Галицького ВДСО при ГУМВС України у Львівській області Микитин Р.Л., керуючи службовим автомобілем ВАЗ, не впорався з управлінням, виїхав на смугу зустрічного руху, де скоїв зіткнення з вантажівкою «Рено». Унаслідок ДТП водій та міліціонер зазначеного підрозділу Дацко Л.В., який знаходився в автомобілі, загинули, а інший пасажир – працівник міліції Лутчин В.В. отримав тілесні ушкодження. 6 лютого 2010 року у м. Києві інспектор ДПС полку ДПС УДАГУМВС України в місті Києві Бабіч О.М. не впорався з керуванням власного автомобіля «Пежо», допустив зіткнення з тролейбусом, який рухався в попутному напрямку, унаслідок чого працівник міліції загинув. Службова недбалість окремих працівників міліції породжує випадки втечі з-під варти затриманих та заарештованих осіб, втрати табельної вогнепальної зброї та інших надзвичайних подій. 21 січня 2010 року унаслідок невиконання службових обов'язків під час конвоювання спецконтингенту працівниками роти конвойної служби міліції Запорізького МУ ГУМВС України в Запорізькій області з приміщення Комунарського районного суду м. Запоріжжя скоїв втечу з-під варти заарештований, раніше неодноразово засуджений. 18 січня 2010 року старший слідчий Снігурівського РВ УМВС України в Миколаївській області Селіванов О.В. після супроводження виборчих

бюлетенів до територіального виборчого округу № 131 по виборах Президента України та відвідання громадського туалету виявив відсутність табельного пістолета Макарова зі спорядженим магазином.

Ігноруються вимоги керівництва Міністерства щодо належного зберігання службового автотранспорту. Так, 17 березня 2010 року у м. Чернігові шляхом підпалу невстановленою особою знищено службовий автомобіль «Фольксваген», який залишив без нагляду на вулиці міста командир взводу забезпечення супроводження при УДАІ УМВС України в Чернігівській області Пінчук С.І. Ситуація, що склалася, зумовлює необхідність ужиття термінових адекватних заходів, спрямованих на стабільну діяльність міліції, виключно в межах законодавства, недопущення злочинних проявів та інших надзвичайних подій з їх боку [372].

Завершуючи розгляд елементів механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, зауважимо, що всі означені елементи впливають один на одного, підвищуючи або знижуючи ефективність функціонування всього механізму. Так, рівень правової свідомості та правової культури знаходиться у прямо пропорційному зв'язку із рівнем режиму законності, у свою чергу, на режим законності впливають також рівень досконалості адміністративно-правових норм. У той же час в актах застосування права знаходять своє відображення як рівень законності, так і рівень розвитку адміністративно-правових відносин в сфері управління органами внутрішніх справ тощо. Тому неможливо вплинути лише на один елемент означеного механізму (наприклад, з метою підвищення рівня законності), не зачіпаючи інші елементи: у такому разі механізм через нетривалий проміжок часу повернеться у попередній стан. Отже, удосконалення управління органами внутрішніх справ потребуватиме цілеспрямованого впливу на всі елементи механізму його адміністративно-правового регулювання.

Висновки до Розділу 2

Дослідження особливостей та структури механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ дозволяє сформулювати наступні висновки, узагальнення та рекомендації.

1. Механізм правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як комплекс адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю за виконанням органами внутрішніх справ поставлених перед ними цілей та завдань з метою охорони громадського порядку та громадської безпеки, забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави. До елементів механізму правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать органічні елементи, наявність яких є обов'язковою, та функціональні, які не є обов'язковими, однак значним чином впливають на функціонування означеного механізму. До органічних складових належать: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини; акти реалізації норм права. До функціональних складових механізму правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать: принципи діяльності публічної адміністрації; уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права; правова свідомість, правова культура і режим законності.

2. Адміністративно-правові норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, – це встановлені, санкціоновані чи ратифіковані державою правила поведінки загальнообов'язкового характеру, які розраховані на неодноразове застосування, підкріплені заходами державного примусу і мають своїми цілями забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; удосконалення системи державного управління сферою

внутрішніх справ; удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками. Особливостями адміністративно-правових норм, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, є, по-перше, імперативний характер, при цьому імперативність не завжди пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень певним суб'єктом виконавчої влади, а може бути притаманна зі здійсненням визначених законом повноважень інших суб'єктів (наприклад, представників громадськості у сфері доступу до публічної інформації). По-друге, особливості адміністративно-правових норм знаходять прояв в їх структурі, яка, як і в будь-якої правової норми, складається з гіпотези, диспозиції і санкції. Однак досить часто санкція адміністративно-правової норми винесена за межі статті певного нормативно-правового акту і передбачена в інших нормативно-правових актах. По-третє, адміністративно-правові норми знаходяться у тісному діалектичному зв'язку з адміністративно-правовими відносинами у сфері управління органами внутрішніх справ: перші виступають умовою виникнення других, однак суттєві зміни особливостей адміністративно-правових відносин можуть спричинити і зміну адміністративно-правової норми. По-четверте, хоча за своїм характером і змістом адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, можуть бути зобов'язуючими, забороняючими, уповноважуючими, заохочуючими, стимулюючими, рекомендаційними, однак більшість з них належать до зобов'язуючих, які предписують зобов'язаним суб'єктам постійно і регулярно здійснювати певні позитивні організаційні дії.

3. За методом впливу на поведінку суб'єктів управлінських відносин адміністративно-правові норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, поділяються на: 1) зобов'язуючі норми, які містять юридичний припис діяти так, як передбачено нормою; 2) уповноважуючі норми, які надають право суб'єктам адміністративних правовідносин діяти в установлених законом межах; 3) забороняючі

(заборонні) норми, якими встановлюється неприпустимість здійснення певних дій за певних умов; 4) стимулюючі, призначені створювати умови належної поведінки у сфері управлінських відносин; 5) заохочувальні норми, призначенням яких є настання позитивних наслідків за сумлінне виконання службових обов'язків; 6) рекомендаційні норми, які не несуть обов'язкового характеру, а звертають увагу на можливість застосування найбільш доцільного за певних умов варіанту поведінки. За предметом правового регулювання адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, можуть бути матеріальними (які містять комплекс прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів відповідних відносин) і процесуальними (які складаються з адміністративно-юрисдикційних і адміністративно-процедурних). За юридичною силою адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, поділяються на норми законів і норми підзаконних нормативно-правових актів. До основних законодавчих актів, в яких містяться досліджувані адміністративно-правові норми, належать Конституція України, Закони України «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та ін. Підзаконні нормативно-правові акти, в яких містяться норми, що регулюють управління органами внутрішніх справ, складаються з указів Президента України (наприклад, указ від 06.04.2011 № 383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»), постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (наприклад, розпорядження від 27 серпня 2010 р. № 1709–р «Про реорганізацію деяких вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ»), наказів МВС України та інших нормативно-правових актів. За дією у просторі можна виокремити загальні, регіональні та місцеві нормативно-

правові акти, які регулюють управління органами внутрішніх справ. За дією на коло осіб можна виділити адміністративно-праві норми, які здійснюють свій вплив на юридичних осіб; на фізичних і юридичних осіб і лише на фізичних осіб. За дією у часі адміністративно-правові норми, які регулюють управління органами внутрішніх справ, можуть бути такими, що мають певний термін дії і безстроковими. За формою приписів, які містить у собі певна адміністративно-правова норма, можна виділити імперативні, рекомендаційні і диспозиційні норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ.

4. На підставі аналізу теоретичних підходів до сутності предмету адміністративного права та особливостей адміністративно-правових та управлінських відносин в сфері управління внутрішніми справами можна сформулювати співвідношення між вказаними видами відносин. По-перше, як свідчить дослідження з історії держави та права, управлінські відносини в сфері управління внутрішніми справами з'явилися значно раніше, ніж їх правове регулювання, і лише з закріпленням в законодавстві основних засад такого управління набули правового характеру. Тому управлінські відносини за часом виникнення є первинними, а адміністративно-правові – вторинними. По-друге, не всі управлінські відносини, які складаються в сфері управління органами внутрішніх справ, регулюються нормами адміністративного права. Тому об'єктом адміністративно-правових норм є тільки ті управлінські відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою. У той же час не всі адміністративно-правові відносини є управлінськими за своєю сутністю: так, відносини, пов'язані із застосуванням заходів адміністративної відповідальності та з реалізацією юрисдикції адміністративних судів не належать до управлінських. Отже, лише частина адміністративно-правових відносин належать до управлінських, і лише частина управлінських відносин є адміністративно-правовими. По-третє, управлінські відносини, які відрізняються найбільшою ефективністю, з часом знаходять своє правове закріплення і перетворюються

в адміністративно-правові. Як приклад такого роду відносин можна навести відносини в інформаційній сфері діяльності органів внутрішніх справ, у сфері зв'язків з громадськістю тощо.

5. Суттєвими ознаками адміністративно-правових відносин, що виникають під час управління органами внутрішніх справ, є наступні. По-перше, це один із видів соціальних відносин, і, як будь-які соціальні відносини, вони є сталими, системними, поновлюваними, різноманітними за змістом. По-друге, це відносини, врегульовані нормами адміністративного права. По-третє, їх метою є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. По-четверте, щонайменше один з учасників цих відносин є носієм владних повноважень, гарантованих засобами державного примусу. По-п'яте, за своєю сутністю це управлінські відносини, що об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою. По-шосте, вони виникають у сфері діяльності органів державної влади. Вказане дало змогу сформулювати визначення адміністративно-правових відносин у сфері управління органами внутрішніх справ як врегульованих нормами адміністративного права соціальних відносин, метою яких є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

6. Правозастосовчі акти, що розуміються як оформлені відповідним чином юридично-владні рішення уповноважених органів і посадових осіб, що встановлюють, змінюють, припиняють на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення, для вирішення завдань управління органами внутрішніх справ, можна класифікувати наступним чином: за способом прийняття акти застосування норм права можуть бути одноособовими або колегіальними; за суб'єктами прийняття акти застосування права можна розділити на акти Верховної Ради України

(наприклад, постанова Верховної Ради України «Про інформацію Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів корупційних дій, зловживання службовим становищем з боку окремих посадових осіб Міністерства внутрішніх справ України, викладених у статті «Інша міліція», опублікованій у газеті «2000» 8 вересня 2006 року» від 30 листопада 2006 року № 394–V), акти Президента України (наприклад, указ Президента України «Про перевірку стану реформування внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України» від 4 вересня 2008 року № 803/2008), акти Кабінету Міністрів України (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 77–р «Про надання допуску до державної таємниці», яким відповідний допуск надано Міністрові внутрішніх справ), акти Міністерства і органів внутрішніх справ, судові рішення. За функціями у правовому регулюванні акти застосування права поділяються на регулятивні, які спрямовані на конкретизацію повноважень, на позитивні дії уповноважених суб'єктів, а також на конкретизацію юридичних обов'язків (наприклад, наказ про присвоєння працівнику чергового звання) і охоронні, що встановлюють міру юридичної відповідальності (наприклад, наказ про оголошення догани). За юридичною природою можна виділити основні акти застосування права, які закріплюють кінцеве рішення у певній справі (наприклад, наказ про притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування) і допоміжні (наприклад, розпорядження про призначення службового розслідування за результатами надзвичайної події з особовим складом).

7. Проблеми якості актів застосування права тісно пов'язані із факультативними елементами механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. По-перше, тут має місце проблема повної і всебічної оцінки зібраних по певній справі доказів, об'єктивного характеру таких доказів, що потребує аналізу юридичних фактів та додержання законності. По-друге, якість актів застосування права

обумовлена і впливом суб'єктивних факторів, до яких у першу чергу належить актуальний рівень розвитку правової свідомості та правової культури правозастосовчого суб'єкта. По-третє, має місце проблема відповідності змісту такого акту приписам адміністративно-правових норм, що, у свою чергу, пов'язано із проблемою актів їх тлумачення.

8. Функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, до яких належать принципи діяльності публічної адміністрації; уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права; правова свідомість, правова культура і режим законності, здійснюють свій вплив як органічні складові означеного механізму, так і на функціонування всього механізму в цілому, сприяючи або перешкоджаючи його ефективній дії.

9. Оскільки діяльність публічної адміністрації; уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, у сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ складається з правотворчої, правореалізаційної та правоохоронної діяльності, її здійснення має відбуватися відповідно до принципів правотворчості, правореалізації та правоохорони. При цьому принципи діяльності публічної адміністрації; уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, визначають спрямованість державної політики у вказаній сфері, впливаючи тим самим на функціонування механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

10. Юридичні факти, тобто життєві обставини, з якою норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин, як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ виконують завдання забезпечення переходу від загальної моделі прав і обов'язків до конкретного втілення їх у площину реального життя, оскільки саме з ними норма права пов'язує виникнення, зміну,

припинення правових відносин. Таким чином, адміністративні правовідносини у сфері управління органами внутрішніх справ, моделі яких закладено у відповідних адміністративно-правових нормах, знаходять свою практичну реалізацію, зміну або припинення лише за умови настання певних юридичних фактів, передбачених вказаними правовими нормами.

11. Акти тлумачення норм адміністративного права як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ характеризуються наступними ознаками. По-перше, вони пояснюють (коментують) значення існуючих норм права, але не формулюють нових норм права і тому не є джерелами останнього. По-друге, вони не мають самостійного характеру та існують лише разом із відповідними нормами права, якщо ж останні втрачають чинність, то втрачають своє значення і акти їх тлумачення. По-третє, метою актів тлумачення права є забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування тих чи інших положень норм адміністративного права. По-четверте, акти тлумачення норм адміністративного права не можуть виходити за межі змісту, встановленого джерелами права. По-п'яте, акти тлумачення права є за своєю сутністю документами у значенні, яке міститься у ст. 1 Закону України «Про інформацію». І, по-шосте, необхідно підкреслити важливість такої ознаки, як професійний характер актів тлумачення права. У випадку видання офіційного акту тлумачення такий професійний характер підтверджується правовим статусом органу чи посадової особи, що підготували такий акт. У випадку неофіційного (доктринального) тлумачення професійний характер акта тлумачення права забезпечується наявністю у суб'єкта, який є автором такого акта, спеціальних знань, вмінь та навичок у певній сфері, підтверджених в офіційному порядку (дипломи про здобуття наукового ступеня та наукового звання) та рішення органу, до компетенції якого належить рекомендація до друку наукових видань (вченої, наукової ради тощо), щодо відповідності такого документу встановленим вимогам. На підставі визначення суттєвих ознак акту

тлумачення норм адміністративного права як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ можна сформулювати визначення останнього як підготовленого на професійній основі документу, в якому міститься роз'яснення (коментар) існуючої норми (норм) адміністративного права з метою забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування положень таких норм. Залежно від типів офіційного тлумачення акти тлумачення норм адміністративного права як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ можна розділити на акти офіційного і неофіційного тлумачення. Залежно від того, на яке коло осіб розраховане офіційне тлумачення, воно може бути двох видів: нормативне й казуальне. Аутентичне тлумачення має місце, коли роз'яснення змісту норми права надається тим самим органом, яким було прийнято цю норму. Легальне (делеговане) тлумачення здійснюється органом, який не приймав певну правову норму, але уповноважений нормативним актом давати такого роду роз'яснення. Акти казуального тлумачення (від лат. *casus* – випадок) пов'язані з одиничними, такими, що не піддаються узагальненню та типології випадками, які потребують тлумачення змісту адміністративно-правових норм. Віднесення нами доктринальних тлумачень до актів тлумачення права пояснюється тим, що вони мають всі суттєві ознаки таких актів: роз'яснюють (коментують) значення існуючих норм права, але не формулюють нових норм права і тому не є джерелами останнього; не мають самостійного характеру; мають своєю метою забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування тих чи інших положень норм адміністративного права; не можуть виходити за межі змісту, встановленого джерелами права; є документами у значенні ст. 1 Закону України «Про інформацію», тобто матеріальними носіями, що містять інформацію (тобто будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді), основними функціями яких є її збереження та передавання у часі та просторі. Залежно від суб'єктів, які дають тлумачення,

можна виділити акти органів державної влади, у першу чергу – Міністерства внутрішніх справ України, судових і прокурорських органів тощо. Залежно від форми тлумачення норм адміністративного права ми можемо розділити на вказівки, інформаційні листи, аналітичні довідки, рішення пленумів судових органів, науково-практичні коментарі тощо. Залежно від юридичної природи можна виділити акти тлумачення правотворчості та акти тлумачення правозастосування.

12. Правова культура – це сукупність правових культурних цінностей та діяльність, пов'язана з досягненням узгодженості поведінки суб'єктів адміністративно-правового регулювання із вказаними цінностями, включаючи використання, дотримання і виконання приписів правових норм. Актуальний рівень розвитку правової культури українського суспільства не може не впливати на управління органами внутрішніх справ. Так, під час боротьби з корупцією важливим фактором, що обумовлює неможливість зниження її рівня, є корупційні сподівання громадян, які сподіваються за допомогою хабара вирішити певне питання на свою користь. Іншим фактором, який свідчить про негативний вплив загального рівня правової культури українського суспільства на управління органами внутрішніх справ, є байдуже ставлення значної частини громадськості до порушення своїх прав з боку працівників правоохоронних органів, що сприймається як належне і, отже, породжує почуття безкарності у правоохоронців. Крім того, не можна забувати, що кадровий склад органів внутрішніх справ формується з числа громадян України, які вже на початку навчання або проходження служби встигли зазнати деформуючих впливів правового нігілізму. На жаль, вирішення проблеми підвищення рівня правової культури українського суспільства залишається сьогодні скоріше проголошеним лозунгом, ніж систематичною діяльністю держави та суб'єктів громадянського суспільства. У свою чергу, низький рівень правової культури суспільства впливає на рівень правової культури окремої особистості та рівень правової культури

суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

13. Під режимом законності як елементом механізму адміністративно-правового регулювання слід розуміти такий стан взаємостосунків органів влади та населення, керівників та персоналу органів внутрішніх справ, за якого твердо гарантуються права громадян, у тому числі, і працівників органів внутрішніх справ, забезпечується безперечна загальність виконання законів і лише на основі їх дотримання здійснюються державно-управлінські дії.

14. Всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ впливають один на одне, підвищуючи або знижуючи ефективність функціонування всього механізму. Так, рівень правової свідомості та правової культури знаходиться у прямо пропорційному зв'язку із рівнем режиму законності, у свою чергу, на режим законності впливають також рівень досконалості адміністративно-правових норм. У той же час в актах застосування права знаходять своє відображення як рівень законності, так і рівень розвитку адміністративно-правових відносин в сфері управління органами внутрішніх справ тощо. Тому неможливо вплинути лише на один елемент означеного механізму (наприклад, з метою підвищення рівня законності), не зачіпаючи інші елементи: у такому разі механізм через нетривалий проміжок часу повернеться у попередній стан. Отже, удосконалення управління органами внутрішніх справ потребуватиме цілеспрямованого впливу на всі елементи механізму його адміністративно-правового регулювання.

РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

3.1. Критерії ефективності діяльності органів внутрішніх справ

В управлінні будь-якими органами, організаціями, установами вирішальну роль відіграє модель бажаного результату їх діяльності, на досягнення якої мають бути спрямовані всі управлінські впливи [373, с.45– 47]. Не є виключенням і органи внутрішніх справ, проблематика критеріїв ефективності яких давно викликає багато дискусій.

Поняття «ефективність» у науковій літературі трактується неоднозначно. Його вживають в різних аспектах: як ефективність правової норми, ефективність покарання, ефективність праці персоналу, ефективність технологічних процесів тощо. В економічних науках ефективність розглядається як співвідношення витрат на виробництво та отриманих результатів [374, с.156]. У правових науках існує поняття ефективності права, яке розуміється як співвідношення між результатами дії правових норм і тими соціальними цілями, на досягнення яких вони були прийняті [167, с.63]. Однак в аспекті нашого дослідження нас більш цікавить ефективність органів внутрішніх справ як організації. Можна виділити декілька основних підходів до визначення ефективності організацій.

Розуміння ефективності як ступеня досягнення цілей організації. В цьому випадку важливе визнання динамічності цілей і відмінності між офіційними та оперативними цілями організації. Такий підхід є коректним, якщо організаційні цілі конкретні, охоплюють широкий спектр діяльності організації та піддаються вимірюванню.

Розуміння ефективності як здатності організацій використовувати середовище з метою придбання рідкісних ресурсів.

Одним із основних аспектів цієї концепції є взаємозалежність між організацією і зовнішнім середовищем організації як форми обміну певними ресурсами. На відміну від вимоги «максимізації», що висувається в інших підходах, ця методологія припускає «оптимізувати» використання зовнішнього середовища.

Розуміння ефективності як здатності організацій досягати максимальні результати за фіксованих витрат або здатності мінімізувати витрати досягнувши необхідних результатів.

Розуміння ефективності як здатності до досягнення мети на основі «позитивних» внутрішніх характеристик. На думку прихильників цього підходу, ефективна організаційна структура підсилює задоволеність, відчуття гарантованості і контроль персоналу над діяльністю організації. Основний недолік цієї концепції – надмірна увага до засобів досягнення мети на шкоду оцінці результатів.

Розуміння ефективності як ступеня задоволеності населення організацією та її продуктом. Названий підхід можна застосовувати до ситуації, коли потужні групи осіб поза організацією здатні чинити істотний вплив на її функціонування [375, с.40–49].

При здійсненні контролю діяльності внутрішніх справ особлива увага приділяється системі оцінки результатів оперативно-службової діяльності. В її основі лежать різні критерії, які уявляють собою певну сукупність стандартних нормативів і індикаторів, за допомогою яких апарат управління (суб'єкт управління) здійснює вимірювання і оцінку якості виконання оперативно-службової діяльності в підпорядкованих структурах (органах внутрішніх справ та їх структурних ланках). За допомогою певних критеріїв провадиться оцінка повноти, повноважності і своєчасності організаційно-управлінських заходів, вжитих з метою забезпечення стабільного функціонування органу внутрішніх справ, його розвитку та адекватного реагування на зміну оперативної обстановки. Критерій оцінки ефективності діяльності за своїм призначенням повинен підтримувати вирішення завдань з оцінки якості оперативно-службової

діяльності з точки зору її відповідності вимогам законодавства, громадським інтересам і потребам, а також оцінку змісту, форм, методів і стилю діяльності керівника органу внутрішніх справ. Критерій оцінки діяльності органу внутрішніх справ визначається міністерством і більшою мірою призначений для вирішення відомчих завдань – оцінки результативності оперативно-службової діяльності. Застосовувана система індикаторів і нормативів вирішує регулюючі і конструюють завдання контролю, що в певній мірі відображається в процесах управління та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ [196, с.163–164].

Система оцінювання діяльності органів внутрішніх справ, яка існувала до 2010 року, неодноразово була предметом критики як науковців, так і практиків. Зокрема, зазначалося, що повнота реєстрації (обліку) можуть бути забезпечені лише за умов викорінення існуючого критерію оцінки діяльності органів внутрішніх справ за показниками динаміки злочинності та її розкриття; цей критерій спонукає до приховування від реєстрації, необґрунтованій відмові в порушенні кримінальних справ та передчасному закриттю справ [376, с.81]. 25 травня 2010 року було затверджено наказ Міністерства внутрішніх справ №197 «Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ на основі нових критеріїв» [377]. Як зазначається у преамбулі до даного наказу, в умовах соціально-економічних змін, що відбулися в країні, переорієнтації діяльності правоохоронних органів на реальне забезпечення прав і свобод громадян, їх захист від злочинних посягань та інших правопорушень, виникає необхідність у визначенні якісно нових критеріїв оцінки оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ. Сучасні підходи до оцінки діяльності органів внутрішніх справ, що в певній мірі впливають на створення удаваного благополуччя, видимості успіхів у попередженні і розкритті злочинів без послідовного нарощування професійного рівня і технічної оснащеності підрозділів міліції, інших служб органів внутрішніх справ, стали однією з причин недостатнього виконання ними завдань у галузі додержання прав та свобод людини і громадянина, захисту життя та здоров'я особи, підвищення рівня

боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку і безпеки в країні. Найбільш відчутну шкоду всій системі МВС, насамперед підрозділам, що безпосередньо відповідають за попередження, припинення і розкриття злочинів, нанесено хибною практикою приховування злочинів від обліку, ухиленням від реєстрації заяв і повідомлень громадян про посягання на їхнє життя, здоров'я і майно. Такі дії призвели до значного зниження авторитету міліції серед пересічних громадян, позбавили органи внутрішніх справ підтримки з боку законослухняної частини населення. Однією з основних причин такого стану справ є те, що сучасна система оцінки діяльності спонукає особовий склад до приховування злочинів від реєстрації, а також до ухилення від активної цілеспрямованої роботи із захисту і відновлення порушених прав і свобод громадян. Штучне зменшення числа зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини у свою чергу, створило базу для формування удавано благополучних показників розкриття. Унаслідок цього відсоток розкриття злочинів у багатьох органах внутрішніх справ перетворився в самоціль, для досягнення якої стали застосовуватися будь-які засоби аж до фальсифікації і службових зловживань. Надмірна зосередженість на формуванні одного показника безпідставно відсунула на задвірки інші, не менш вагомні показники, що відображають стан боротьби зі злочинністю, забезпечення охорони громадського порядку, захисту майна всіх форм власності і дорожньої безпеки. Відображення нереального стану злочинності в країні не дозволяє визначити обсяг роботи системи МВС, приймати обґрунтовані державні рішення, спрямовані на вдосконалення боротьби зі злочинністю. Більше того, без подолання помилок, наявних у системі оцінки, стає неможливим і безперспективним подальше реформування органів внутрішніх справ, зміцнення їх кадрового і технічного потенціалу, налагодження ефектнішого співробітництва з громадянами, їх об'єднаннями, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим було запроваджено нову систему оцінки діяльності органів внутрішніх справ України.

Система оцінки, визначена вказаним наказом, включала назву критерію, його показники, індикатори, коефіцієнт значення і вказівку на те, як саме треба оцінювати зростання індикаторів (позитивно чи негативно). Необхідно зазначити, за своїм змістом (назвами показників, принципами оцінювання, самими показниками) наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 травня 2010 року № 197 «Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ на основі нових критеріїв» багато в чому повторював положення наказу Міністерства внутрішніх справ Російської Федерації від 19 січня 2010 року, яким визначено систему оцінки органів внутрішніх справ та їх підрозділів. Ми оцінюємо як позитивну ідею запозичення досвіду інших держав, однак, що стосується досвіду Російської Федерації, необхідно висунути два зауваження. По-перше, в цій державі, не зважаючи на нещодавні реформи у системі Міністерства внутрішніх справ, стабільно високим залишається рівень недовіри до правоохоронців. Так, за даними досліджень у межах проекту «Європейське соціальне дослідження», учасниками якого є найвпливовіші соціологічні організації майже всіх країни Європи, рівень довіри росіян міліції складає 20 % і є другим знизу в Європі. Для порівняння: у Фінляндії поліції довіряє 91% громадян, у Німеччині – 74 %, в Естонії – 60 % тощо [378]. За даними щотижневого опитування, що проводиться Російською службою новин, ці показники є ще гіршими і складають близько 6 % опитаних [379]. В цілому низький рівень довіри до правоохоронців коригує з оцінкою рівня демократії в цій державі – так, за даними неурядової організації Freedom House за останні десять років в цій державі відбулося найбільш помітне зниження рівня розвитку демократії у порівнянні з 28 державами Східної Європи та колишнього СРСР, серед яких Росія і Таджикистан очолюють групу країн з «усталеним авторитарним режимом» [380]. До речі, Україна має за тим же рейтингом значно вищі показники, хоч її у 2010 році і було віднесено до категорії «частково вільних країн» (ще у 2009 році вона належала до категорії вільних країн). По-друге, на фоні проголошеної керівництвом держави та органів внутрішніх справ думки щодо необхідності скорочення кількості їх особового складу ідея щодо

запозичення досвіду держави, яка має одну з найвищих у світі кількість працівників поліції у порівнянні з кількістю населення (перше місце у цьому списку займає Білорусь з 1442 працівників міліції на 100 тис. населення, друге – Російська Федерація – 970 поліцейських на 100 тис. громадян, і третє – Казахстан – 710 поліцейських на 100 тис. громадян. Навіть за умов проголошеного скорочення штатів російської поліції на 22 % [381] співвідношення між кількістю поліції і населення в Росії залишиться одним з найвищих у світі). Отже, цілком підтримуючи необхідність врахування іноземного досвіду у процесі реформування органів внутрішніх справ України, зауважимо, що доцільність запозичення досвіду держави з одним із найнижчих у Європі рівнів довіри до поліції та розвитку демократичних відносин, проте з одним із найвищих рівнів кількості поліції на душу населення уявляється нам сумнівною.

Показники, представлені у системі оцінки діяльності органів внутрішніх справ України, були об'єднані у вісім груп: реєстрація, розгляд заяв і повідомлень про злочини; профілактична робота; виявлення злочинів; досудове слідство; забезпечення громадського порядку і безпеки; надання адміністративних послуг населенню та формування позитивного іміджу органів і підрозділів внутрішніх справ. Перший же показник першої групи, який стосувався повноти реєстрації заяв і повідомлень про злочини і носив назву «кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини і події» одразу ж викликав сумніви щодо свого реального зв'язку з діяльністю органів внутрішніх справ. Оцінювався він у разі зростання індикаторів у порівнянні з минулим роком позитивно. Однак, кількість зареєстрованих в країні злочинів упродовж 1995– 2008 років зменшилася з 641 860 до 384 424, або на – 59,8 %. Між тим кількість заяв та повідомлень про злочини з 1996 по 2008 рік збільшилася з 1 806 419 до 2 874 355, або на 63,3 %. Кількість заяв та повідомлень про вчинення злочинів, за якими було відмовлено в порушенні кримінальної справи, впродовж зазначеного періоду зростає з 661 174 у 1996 році до 2 198 572 у 2008 році, або більше ніж утричі. Якщо у 1996 році кількість заяв та повідомлень про вчинення злочинів, за якими було відмовлено в порушенні кримінальної справи, становила

36,6% від загальної кількості таких заяв, то у 2007 році цей відсоток сягнув 73,6 %, а в 2008 – 77,2 % [382, с.49]. Та ж тенденція продовжувала бути актуальною і протягом 2009-2010 років – за даними Держкомстату України у 2009 році зареєстровано 439459 злочинів, у 2010 році – 505371 злочин. Таким чином, можна було прогнозувати, що наведений показник сприятиме прагненню працівників органів внутрішніх справ отримувати ще більше заяв та повідомлень про злочини, що врешті-решт буде сприяти збільшенню відсотка заяв та повідомлень, за якими буде відмовлено в порушенні кримінальної справи, і все це поза зв'язком з реальним рівнем злочинності в нашій державі.

Так само за кількістю закінчених провадженням кримінальних справ продовжувала оцінюватися ефективність роботи досудового слідства. Якщо показники були нижчими, ніж минулого року, показник мав оцінюватися негативно. У сфері безпеки дорожнього руху позитивно оцінювалося зростання кількості виявлених порушень за ст. 130 КУпАП, у сфері паспортно-візового режиму – зростання кількості виявлених адміністративних правопорушень, пов'язаних з паспортно-візовим режимом.

Безумовно, деякі аспекти впровадженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 25 травня 2010 року № 197 системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ були безсумнівно позитивними. Так, певну увагу було приділено профілактичній роботі, зокрема з особами, що вчиняють насильство у сім'ї. Було зроблено спробу врахувати громадську думку щодо діяльності працівників міліції, хоча методика її вивчення ще потребувала розробки. В цілому позитивно можна оцінити відмову від порівняння між собою різних органів та підрозділів. Однак, поряд із збереженням «палочної» системи показників вказані критерії несли у собі й іншу небезпеку: формування позитивного іміджу органів і підрозділів внутрішніх справ поставлено у залежність від зменшення кількості зареєстрованих заяв і скарг, що надійшли до ОВС від фізичних та юридичних осіб на неправомірні дії працівників міліції, інформація за якими підтвердилася. Оскільки такі заяви розглядають самі органи

внутрішніх справ, можна було прогнозувати, що у частині випадків така інформація не буде знаходити свого підтвердження.

20 січня 2011 року Міністерством внутрішніх справ було видано наказ № 7 «Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України з використанням сучасних технологій аналізу та прогнозування», яким було затверджено вказану Систему оцінки та започатковано її експериментальне впровадження з 1 лютого 2011 року до кінця 2011 року, а наказ від 25 травня 2010 року № 197 визнано таким, що втратив чинність. Як відзначено у преамбулі цього нормативно-правового акту, з метою відображення реального стану боротьби зі злочинністю в країні в минулому році МВС було запроваджено систему оцінки діяльності органів внутрішніх справ, яка дала позитивні результати та змогу уникнути застарілої оцінки за відсотком розкриття. Разом з тим залишилася практика оцінювання роботи органів та підрозділів внутрішніх справ за динамікою окремих показників у порівнянні з аналогічним періодом минулого року. Подібна практика призводить до нарощування інтенсивності роботи в кінці кожного кварталу. З метою забезпечення стабільної діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ протягом звітного періоду, об'єктивного оцінювання та контролю результатів роботи, виявлення негативних тенденцій з урахуванням реального навантаження та криміногенної ситуації, ужиття невідкладних заходів для стабілізації та покращання оперативної обстановки Міністерством розроблено «принципово нову систему аналізу стану злочинності в державі шляхом розрахунку середньомісячних результатів роботи за визначений період без порівняння з аналогічними показниками минулого року та відстеження за цими результатами позитивних або негативних тенденцій у роботі міліції» [383].

Окремої уваги заслуговує проблема надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ. У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90–р, зазначалося, що розвиток системи надання адміністративних послуг,

забезпечення належної якості їх надання потребує розроблення законодавства у цій сфері. Першочергове значення при цьому має розроблення проектів та прийняття основоположних законів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [384]. Разом з тим, не зважаючи на час, який минув з моменту затвердження вказаної Концепції, законодавство щодо надання адміністративних послуг досі не сформовано, а правове регулювання у даній сфері здійснюється підзаконними правовими актами, в яких відсутні критерії віднесення тих чи інших дій органів публічного управління до адміністративних послуг. Невпорядкованість адміністративних послуг, наявність на ринку їх надання великої кількості посередників стала предметом критики з боку керівництва держави [385]. Вказане у поєднанні з недостатньою розробленістю проблематики надання адміністративних послуг на теоретичному рівні свідчить про актуальність даної проблематики нашого дослідження, метою є визначення напрямів удосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначила, що послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги – результат

здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). При цьому уповноваженим суб'єктом визначено орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установу, організацію, що на виконання закону надає адміністративну послугу [384]. Ці положення мають суттєве значення для розуміння шляхів подальшого розвитку надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України, оскільки в них закладено розуміння сутності означених послуг та можливість відмежувати їх від інших дій центральних органів виконавчої влади.

Як відомо, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» від 5 липня 2011 року було скасовано обов'язковий технічний огляд для легкових автомобілів, що не використовуються у комерційних цілях; здійснено суттєве спрощення порядку проходження обов'язкового технічного контролю для інших транспортних засобів; усунуто Державтоінспекцію МВС України від проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів та передано ці повноваження суб'єктам господарювання [386]. За попередньою редакцією Закону України «Про дорожній рух» усі транспортні засоби, що беруть участь у дорожньому русі, а також причепа (напівпричепа) до них підлягали обов'язковому державному технічному огляду в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Відповідно до цього Закону державний технічний огляд транспортних засобів, призначених для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування, здійснювався підрозділами Державтоінспекції, а перевірка технічного стану таких транспортних засобів під час проведення державного технічного огляду – уповноваженими суб'єктами господарювання на підставі дозволу, виданого Державтоінспекцією у порядку і за плату, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. При цьому, як зазначалося у пояснювальній

записці до законопроекту, така система технічного огляду не дозволяла забезпечити реальний контроль за технічним станом транспортних засобів. Це зумовлено тим, що у більшості випадків (за оцінками експертів, близько 90 %) власники транспортних засобів отримують талон про проходження технічного огляду без здійснення перевірки, за допомогою налагоджених корупційних схем. За оцінками експертів, щороку обсяг таких неофіційних платежів становить близько мільярда гривень. Разом із тим проведений МВС України аналіз причин аварійності на автошляхах України показав, що в існуючій ситуації на автошляхах дорожньо-транспортні пригоди здебільшого відбуваються не через неналежний технічний стан автомобілів, а з інших причин. Як свідчить статистика, основними причинами дорожньо-транспортних пригод у 2010 році були порушення правил маневрування (39,5 %), недодержання дистанції (20 %), перевищення швидкості руху (17,3 %), порушення правил проїзду перехресть (6,7 %), виїзд на смугу зустрічного руху (3 %), керування у нетверезому стані (2,5%). Несправність же транспортних засобів зумовила менше 0,3 % дорожньо-транспортних пригод. Наведене засвідчило, що такий механізм обов'язкового технічного огляду всіх транспортних засобів, який є надзвичайно витратним і тривалим для автовласників (а щороку техогляд проходило понад 6 млн транспортних засобів), безпосередньо не впливає на безпеку дорожнього руху [387]. Отже, до Законів України «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про міліцію», «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», «Про страхування», а також до Цивільного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення було внесено відповідні зміни, і обов'язок міліції проводити державний технічний огляд зареєстрованих транспортних засобів було скасовано.

Разом з тим такий захід торкнувся лише незначної частини адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» від

4 червня 2007 р. № 795 таких послуг встановлено аж 107. До них, зокрема, належать підготовка та видача технічних умов на обладнання технічними засобами регулювання дорожнього руху окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів під час виконання ремонтно-будівельних та інших робіт, крім аварійних (п. 27), розроблення технічних умов на будівництво автокооперативів, автостоянок, пунктів технічного обслуговування транспортних засобів, споруд торговельно-побутового призначення та інших об'єктів дорожньої інфраструктури, установлення рекламних носіїв тощо; реконструкцію та капітальний ремонт автокооперативів, автостоянок та інших об'єктів дорожньої інфраструктури; будівництво та реконструкцію автозаправних станцій, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу (п. 30), підготовка технічних умов та визначення маршрутів руху транспортних засобів для підприємств та власників, діяльність яких пов'язана з перевезенням пасажирів (п. 32) та низка інших [388], які прямо не пов'язані з виконанням основних завдань міліції, до яких, відповідно до положень ст. 2 Закону України «Про міліцію», належать забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [2]. Ці послуги за своїм змістом є послугами не адміністративного, а господарського характеру, оскільки не відповідають визначеній Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади основній ознаці адміністративної послуги – вони не є результатом здійснення владних повноважень органами внутрішніх справ.

Становить інтерес, що у 2008 році Рахунковою палатою проведено аудит стану залучення до спеціального фонду державного бюджету та ефективності

використання плати за послуги, що надаються органами та підрозділами МВС України, згідно з їх функціональними повноваженнями. Колегією Рахункової палати зроблено висновок, що система залучення до бюджету та використання коштів за надані адміністративні послуги у 2007 році в МВС України була непрозорою, не відповідала всім вимогам чинного законодавства, а розміри плати за послуги – економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням. Розпочата керівництвом МВС України робота з унормування і тарифікації системи платних послуг була виконана з суттєвими помилками та окремими порушеннями законодавства, Як наслідок, залишилися невирішеними проблеми відкритості, доступності, зручності послуг, належного нормативного врегулювання процедурних питань їх надання, тривалості строків одержання і черг. Аудитори констатували, що, фактично, у перевіреному періоді МВС України надавало пріоритет максимальному отриманню доходів від системи платних послуг, залишаючи без вирішення проблеми якості, здешевлення їх вартості для населення. Водночас, отримані кошти, в ряді випадків, використовувалися з порушенням бюджетного законодавства, неефективно, оскільки їх витрачання не вирішувало тих функціональних завдань, на забезпечення яких вони спрямовувалися. Як зазначалося у звіті Рахункової палати, існуюча в МВС України система надання адміністративних послуг була зорієнтована не на забезпечення потреб громадян України, а на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг. Замість удосконалення системи якості надання платних послуг, наближення її до громадянина України – споживача, МВС України запровадило практику залучення до надання цих послуг державних підприємств МВС України. Внаслідок цього, право надання платних адміністративних послуг, які належали до сфери діяльності підрозділів Державтоінспекції, паспортної, експертно-криміналістичної та інформаційної служб, дозвільної системи, були делеговані державним підприємствам, які надавали послуги в коротші строки, але за збільшеною вартістю. В результаті, остаточна вартість послуг для споживачів зростала у 1,5 – 2,6 рази. Проте, зростанням вартості наданих послуг не було досягнуто соціального ефекту. Так,

черги в підрозділах ДАІ не зменшилися. Реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів у ряді місць здійснюється протягом декількох діб, замість визначених 45 хвилин. Технічний огляд автотранспорту займає майже робочий день, замість передбачених 49 хвилин. Хронічно тривалим і виснажливим для громадян залишається процес подовження або оформлення дозвільних документів, не задовольняються всі потреби громадян у забезпеченні паспортами для виїзду за кордон. Суперечливість норм чинного бюджетного законодавства створювала умови, за яких порушувався основний принцип використання коштів спеціального фонду державного бюджету, закріплений Бюджетним кодексом України – витрати спеціального фонду мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду на відповідну мету. У той же час, Законами України про Державний бюджет України на відповідний рік надавалося право розпорядникам бюджетних коштів, у разі перевищення обсягів власних надходжень відповідних витрат, спрямовувати їх на заходи, які необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою. За таких умов, МВС України занижувалися планові показники власних надходжень до спеціального фонду, внаслідок чого отримувалися понадпланові доходи, які спрямовувалися не на організацію надання цих послуг, а використовувалися на покриття дефіциту фінансових ресурсів, який протягом року виникав у різних сферах діяльності органів внутрішніх справ. В результаті, у 2007 році понад планові показники було отримано надходжень за платні послуги на суму понад 545 мільйонів гривень більше, з яких понад 254 мільйони гривень було відібрано від безпосередніх надавачів послуг для подальшого перерозподілу на розсуд керівництва, у тому числі понад 13 мільйонів гривень – з порушенням принципів програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Внаслідок відсутності в МВС України стандартів надання та економічного обґрунтування собівартості платних адміністративних послуг, їх вартість збільшувалася шляхом включення до неї грошового забезпечення атестованих працівників, які утримувалися за

рахунок загального фонду державного бюджету. Лише у минулому році ця сума склала понад 500 мільйонів гривень. Таким чином, Рахункова палата констатувала, що в МВС України запроваджено систему, за якою громадяни України – платники податків, які за свої кошти утримують правоохоронців, змушені звертатися до органів внутрішніх справ за отриманням послуг, які надаються цим же платникам податків від імені держави на платній основі. Тобто, створено умови, в яких платник податків оплачує не тільки утримання чиновника, а й сплачує за виконання ним покладених на нього державою обов'язків [389].

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. При цьому контрольна діяльність адміністративного органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо) не є адміністративною послугою. Спеціально утворені для проведення контролю органи не можуть надавати платних послуг, пов'язаних з виконанням ними контрольних функцій. З огляду на вказане у розміщеному на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України проекті Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» не всі види послуг належать до адміністративних, а такі з них, як перевірка проектної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації

дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження (п. 40), перевірка суб'єктів господарювання щодо відповідності матеріально-технічної бази та документації встановленим вимогам до діяльності, пов'язаної з реалізацією транспортних засобів, з видачею акта (висновку) (п.41) [390], взагалі не можуть визнаватися послугами та здійснюватися на оплатній основі, оскільки є за своїм змістом контрольною діяльністю у розумінні Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Безумовно, Концепція не має сили закону і не призначена для регулювання суспільних відносин, вона є скоріше офіційно визнаним орієнтиром розвитку нормативно-правової бази надання адміністративних послуг. Сьогодні вкрай необхідним є прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», в якому було б чітко визначено поняття, види, порядок надання означених послуг, і, головне, критерії визначення необхідності у надання тієї чи іншої послуги. При цьому провідною ідеєю під час підготовки даного закону має бути ідея щодо дерегуляції, позбавлення від тих дій та адміністративних актів, які суттєво не впливають на суспільні відносини у певній сфері. Крім того, необхідно чітко додержуватися принципу спеціалізації центральних органів виконавчої влади, відповідно до якого адміністративні послуги можуть надаватися лише у межах виконання основних завдань таких органів. В аспекті діяльності органів внутрішніх справ це означає зведення кола адміністративних послуг до тих, які безпосередньо пов'язані з їх правоохоронною діяльністю і можуть найбільш ефективно здійснюватися саме цими органами. До таких послуг належить, зокрема, сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, видача (реєстрація, перереєстрація) дозволу на зберігання і носіння нагородної, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна

система, тощо. Крім того, необхідно чітко відмежувати адміністративні послуги, що надаються органами внутрішніх справ, від інших послуг, що надаються підприємствами та установами, що входять до структури Міністерства внутрішніх справ України, як суб'єктами господарської діяльності.

На нашу думку, реалізація означених вище пропозицій дозволила б не лише упорядкувати законодавство у сфері надання адміністративних послуг, а й дала б змогу позбавитися від практики, коли надання таких послуг, з одного боку, нав'язується громадянам, а, з іншого – слугує критерієм ефективності діяльності органів внутрішніх справ.

Повертаючись до визначених на початку цього підрозділу розроблених у науці управління підходів до визначення ефективності організацій зазначимо, що, на нашу думку, таким, що найбільш відповідає специфіці діяльності органів внутрішніх справ та їх місця в українському суспільстві, є підхід, пов'язаний із ступенем задоволеності населення організацією та її діяльністю. Про це свідчать і результати наукових досліджень, в яких стверджується, що зазначену систему оцінювання необхідно вдосконалювати з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн [391 – 393]. Ідеться про резерв такої ефективності: зменшення в оцінюванні діяльності ролі кількісних показників сприятиме створенню реальних умов для покращання якісних складових. Як приклад такого досвіду наводиться оцінювання поліції Республіки Польща [394]. У цій державі організація протидії злочинності подібна до України, однак там уже відбувся перехід від «статистичних» критеріїв оцінювання до об'єктивних показників роботи правоохоронних органів [395]. До 2006 року оцінювання роботи поліції Польщі спиралося виключно на статистику. Із 2007 року запроваджено нову систему оцінювання праці польської поліції. Головним критерієм для визначення ефективності її діяльності стали результати соціологічних досліджень. Указану систему запроваджено розпорядженням Головного коменданта поліції (керівник поліції держави), у якому визначено основні методи та форми виконання завдань поліції у сфері планування і звітності, види документів, а також строки їх підготовки. Позитивним нововведенням цього розпорядження було те, що

показники оцінювання ефективності воєводських (на зразок обласних) комендатур підрозділів поліції тісно пов'язані з роботою територіальних підрозділів виконавського рівня. Тобто результати соціологічних досліджень безпосередньо залежать від результатів проведених опитувань на місцях, які обслуговують територіальні підрозділи, тому робота поліцейських формувань вищого рівня прямо пропорційно залежить від роботи підпорядкованих їм низових підрозділів. Основою нової системи є «пороги успішності», тобто визначення максимальних результатів, яких необхідно досягти відповідному органу за визначений період. Розпорядженням було створено робочу групу, головним завданням якої стало опрацювання системи оцінювання ефективності роботи поліції за допомогою конкретних показників. Згодом група стала здійснювати моніторинг і нагляд за реалізацією завдань, визначених у планах роботи структурних підрозділів поліції. За результатами діяльності робочою групою внесено варіант нової системи оцінювання ефективності роботи поліції за допомогою певних показників. У липні 2008 року з метою спрощення та часткової дебюрократизації праці поліцейських, цивільних працівників поліції Головний комендант поліції затвердив зміни до розпорядження щодо планування і звітності, зменшивши частоту надсилання звітів з реалізації воєводських стратегій та планів роботи. Так, було визначено єдиний термін надсилання згаданих звітів – 31 січня. Зазначена система оцінювання не забезпечила очікуваних результатів, тож у січні 2009 року, з огляду на необхідність спрощення і впорядкування наявних положень, що регулювали планування і звітність у поліції, Головний комендант затвердив нове розпорядження, яким розділено систему управління на три сфери: стратегічне планування; звітність; оцінювання ступеня реалізації Пріоритетів Головного коменданта поліції. Розширено особовий склад Робочої групи з питань планування та оцінювання роботи поліції, яка діє при Головному коменданті поліції, до її складу додатково введено нових керівників структурних підрозділів Головної комендатури поліції. Нині до складу Робочої групи входять 17 членів на чолі з першим заступником Головного коменданта поліції, група діє на постійній основі [394].

Перелік питань, який стосується оцінки польських правоохоронців, включав у себе два аспекти: оцінку зовнішню (думка громадян) і внутрішню (вивчення окремих аспектів діяльності поліції безпосередньо представниками правоохоронного відомства). Крім того вивчення ведеться на всіх рівнях – від загальнодержавного до місцевого [396].

У Польщі запроваджено систему оцінювання роботи й самого коменданта, яке здійснюють на підставі: інформації про досягнуті значення показників; інформації щодо способу досягнення або причин недосягнення значень показників, передбачених у звітах про реалізацію воєводських стратегій, стратегії поліцейської освіти та планів роботи; інформації за результатами аудитів [397]. Сьогодні ефективність праці поліції Польщі вимірюють у межах п'яти Пріоритетів Головного коменданта поліції за допомогою показників, запропонованих Робочою групою з питань планування та оцінки ефективності роботи поліції за погодженням з воєводськими комендантами. Таким чином, роботу воєводських комендатур поліції та окремих структурних підрозділів Головної комендатури поліції 2008 року було оцінено в межах зазначених Пріоритетів за показниками, кількість яких для кожного Пріоритету є різною [394].

Інакше визначають «пороги успішності». Їх установлюють для окремої воєводської комендатури залежно від результатів минулого року або тенденцій останніх трьох років. Наприклад, показник 12 – «рівень відчуття безпеки мешканців під час прогулянки в околиці після настання вечірніх сутінок». За результатами роботи протягом минулого року воєводські комендатури поділено на три групи: перша – комендатури, показники яких у рейтингу нижчі від середнього, мають завдання покращити результати не менше ніж на 2 %; друга – комендатури, які досягли середнього рівня або їх показники відрізняються від середнього значення не більше ніж на 0,5 %, мають завдання покращити результати не менше ніж на 1 %; третя – комендатури, які показали результати роботи вище від середнього значення, мають завдання наступного року не погіршити отриманого результату. Для кожного з п'яти Пріоритетів Головного

коменданта поліції визначено його вартість (значення) у відсотках, які становлять: Пріоритет I – 20 %; Пріоритет II – 20 %; Пріоритет III – 10 %; Пріоритет IV – 20 %; Пріоритет V – 30 %. Крім цього, для кожного з них визначено показники – всього 14. Кожен показник має свою процентну частку в оцінюванні [394].

Так, Пріоритет I «Запобігання і подолання злочинів та адміністративних проступків, що особливо непокоять місцеве населення» визначають такими показниками: кількість поліцейських, задіяних у несенні патрульно-постової служби; кількість поліцейських дорожньо-патрульної служби, задіяних у несенні служби на дорогах; кількість ДТП зі смертельними наслідками. Поріг на 2010 рік передбачає зниження на 5 % порівняно з 2009 роком. Комендатури, які 2009 року не досягли передбаченого зниження, отримали поріг, підвищений на те значення, яке вони не виконали 2008 року. Інший показник – час реагування на подію. Для його визначення враховують час з моменту отримання повідомлення до моменту прибуття на місце події поліцейських і передання інформації черговому про початок з'ясування обставин. Аналіз досягнутих результатів стосується лише підрозділів із цілодобовою черговою частиною. Середнього значення показника досягають, коли 70 % виїздів на місце події здійснено не довше ніж за 15 хв. у місті та 30 хв. у сільській місцевості. Таким чином, система оцінювання діяльності польської поліції спирається на виконання Пріоритетів, при цьому статистика становить лише половину підстав для оцінювання підрозділу, а 30 % – це суспільне сприйняття роботи підрозділу поліції, 20 % – оцінювання роботи підрозділу самими поліцейськими та цивільними працівниками поліції [394].

Зазначені дослідження проводять раз на рік у січні за участю 17 тис. респондентів, вік яких перевищує 15 років (по 1 тис. респондентів у кожному воєводстві та на території діяльності столичної комендатури поліції). Дослідження проводять методом індивідуальної бесіди з використанням стандартизованих питань, а рівень статистичної похибки не перевищує трьох пунктів. У першій частині анкети питання розраховано на осіб, які стали жертвами злочину минулого року. До уваги беруть певні категорії злочинів,

зокрема: розбої, побиття, крадіжка з автомобіля або його викрадення, інші види крадіжок тощо. Друга частина анкети містить питання, що стосуються оцінювання роботи поліцейських (наприклад, як часто громадяни бачать піші або автомобільні патрулі на вулицях, чи почувуються захищеними від злочинців). Спектр питань включає в себе, наприклад, такі: «Чи відчуваєте ви себе у безпеці під час прогулянки увечері неподалік від свого місця проживання?» та «Чи боїтеся ви стати жертвою злочину?». У разі, якщо відповідь на останнє питання є позитивною, то респондентові дається можливість більш конкретизувати свої побоювання, вказавши їх причину та прив'язку до місцевості (наприклад, «боюся бути пограбованим у місцевому парку») [396]. Остання частина анкети містить питання, які дають можливість з'ясувати суспільно-демографічні риси респондентів: стать, вік, професія, місце проживання. Зібрані дані дозволяють сформулювати пріоритети поліції у сфері забезпечення громадської безпеки шляхом спрямування діяльності на конкретні групи населення [394]. Завдяки вивченню громадської думки було визначено ті злочини, які найбільше хвилюють громадян: крадіжки майна (у тому числі, автомобілів), крадіжки зі зломом, розбійні напади, нанесення шкоди здоров'ю, псування майна. На підставі аналізу результатів дослідження приймається рішення про зміну дислокації поліцейських патрулів, аби якомога швидше усунути причини та умови скоєння злочинів. При цьому принципове значення має саме швидкість реагування правоохоронних органів на наявну проблему, адже людину в першу чергу цікавить не те, чи буде розкритий злочин, а те, наскільки швидко вона отримає професійну допомогу. Через це упродовж останніх кількох років позитивна оцінка громадянами роботи поліції є стабільно високою (близько 60 відсотків), а кількість громадян, які не бояться вийти увечері на вулиці рідних міст, складає майже 80 відсотків [396].

Крім того, соціологічне дослідження проводять і серед поліцейських для визначення задоволеності працею в поліції. Опитування 17 тис. поліцейських дає змогу визначити ситуацію в колективах, умови праці та рівень матеріального становища їх сімей. У респондентів з'ясовують, передусім, причини

незадоволення роботою, мотивацію до служби в поліції, а також чинники, що впливають на розвиток професійної кар'єри, матеріальне забезпечення тощо. Результати дослідження використовують під час аналізу окремих сфер діяльності поліції, розроблення воєводських стратегій з метою подальшого вдосконалення роботи поліції, що забезпечує очікуваний результат [394]. Велике значення приділяється підбору поліцейських, їхній мотивації служити суспільним інтересам, відносинам з колегами та керівництвом. Крім того, спеціалісти вивчають як фактори, що впливають на відчуття задоволення працівників поліції від виконаної ними роботи, так і ті чинники, які викликають їх невдоволення. Зокрема, високий рівень задоволення від відчуття виконаної роботи відзначають понад 40 відсотків польських правоохоронців, ще понад 47 відсотків їхніх колег свій рівень задоволення вважають середнім. Також здійснюється аналіз чинників, що викликають невдоволення працівників поліції, аби змінити ситуацію в кращий бік. Наприклад, після того, як вивчення думки поліцейських щодо їх роботи показало їхнє невдоволення надмірною формальністю роботи та бюрократією, керівництвом відомства було прийняте рішення про введення електронної системи документообігу, покращення технічного забезпечення поліцейських (наприклад, їх оснащення ноутбуками тощо).

На підставі системного аналізу даних, отриманих після вивчення громадської думки, Головною комендатурою поліції Польщі було констатовано, зокрема, зростання задоволеності громадян якістю роботи поліцейських та відмова від протиправної поведінки, підвищення безпеки під час проведення масових заходів, підвищення безпеки дорожнього руху та підвищення рівня задоволеності працівників поліції шляхом забезпечення для них оптимальних умов роботи для реалізації поставлених перед ними завдань [396].

Необхідно зазначити, що вивчення громадської думки як критерій оцінки діяльності поліції існує не лише у Республіці Польща. У Великій Британії оцінка діяльності поліції включає як статистичні показники, пов'язані із злочинністю та правопорушеннями, так і результати вивчення громадської думки. При цьому заслуговують на увагу такі індикатори, як відсоток населення, який вважає, що

система кримінального судочинства в цілому є ефективною, порівняння задоволеності білих користувачів і представників інших етнічних груп якістю послуг, які надає поліція, задоволеність громадян відповіддю на телефонний дзвінок до відділення поліції. Крім того, існують індикатори, пов'язані із кадровим забезпеченням, наприклад, відсоток поліцейських, що належать до етнічних меншин у порівнянні з часткою представників таких меншин серед економічно активного населення, відсоток жінок-поліцейських з диференціацією по рангах у порівнянні з відсотком чоловіків-поліцейських, що мають такий же ранг. Досить цікаво, що високий відсоток жертв злочинів позитивно оцінює діяльність поліції: так, за даними звіту за квітень 2010 – березень 2011 років у графстві Ланкашир від 78,4 % до 79,4 % потерпілих висловили своє задоволення діями поліцейських [398].

У Новій Зеландії діяльність поліції оцінюється у зв'язку з виконанням державних та місцевих програм, а також за окремими напрямками поліцейської діяльності. Основою оцінки є громадська думка, аналіз звітів поліцейських, їх експертне опитування, та аналітичні висновки експертів, які здійснюють такі перевірки. Як можна переконатися з аналізу звітів, оцінка в них носить не стільки кількісний, скільки якісний характер. Заслуговує на увагу, що під час таких досліджень приділяється увагу і таким питанням, як організація взаємодії між різними поліцейськими підрозділами, інформованість щодо діяльності поліції різних соціальних груп – футбольних вболівальників, осіб, які здійснюють роздрібну торгівлю тощо. За результатами розгляду таких звітів не визначають кращих або гірших, а виділяють проблемні місця у діяльності органів поліції та планують заходи, у тому числі із залученням громадськості, для подолання таких проблем [399].

В Індії на початку XXI століття зростання незадоволення якістю діяльності поліцейських сприяло створенню незалежних інституційних механізмів моніторингу і оцінки їх діяльності. При цьому було визначено, що оцінка роботи поліцейських лише на основі статистичних даних щодо злочинності є неадекватною, оскільки поліцейські починають «підганяти» реальний стан

злочинності під показники, які необхідно отримати. Крім того, така оцінка не дозволяє отримати об'єктивну інформацію про діяльність поліції, оскільки зменшення або збільшення кількості злочинів залежить від низки факторів, деякі з яких можуть знаходитися поза контролем цієї структури. Комітет з реформування поліції запропонував проводити дослідження думки населення, яка включала б питання щодо: а) почуття захищеності; б) рівня злочинності; в) страху перед злочинністю; г) довіри населення; д) відсоток потерпілих і свідків, задоволених діями поліцейських [400].

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що оцінювання органів внутрішніх справ за кількісними критеріями не в змозі дати об'єктивну картину їх діяльності. З цього приводу ми цілком поділяємо позицію професора І.В. Арістової, яка вважає, що існуюча практика збору інформації, особливо статистичних даних, не відповідає завданням управління в ОВС України в умовах переходу до інформаційного суспільства. В результаті практично неможливо відстежити реакцію об'єкта управління на управлінські впливи ОВС України або інтерпретувати дані статистики в інтересах управління [401]. На нашу думку, багатолітній досвід маніпулювання з різними системами показників дозволить працівникам міліції досягти оптимальних значень таких показників поза зв'язком з реальною ситуацією. Як свідчать результати проведеного нами опитування працівників органів внутрішніх справ та представників громадських організацій правозахисної спрямованості, 86% респондентів вважає існуючу систему показників службової діяльності такою, що знижує ефективність роботи правоохоронців (див. Додаток).

Разом з тим, ми не заперечуємо необхідності враховувати і кількісні показники, однак вони не можуть бути вирішальними. Як свідчить досвід зарубіжних країн з набагато вищим, ніж у Російській Федерації, рівнем розвитку демократичних відносин, під час визначення рівня ефективності органів внутрішніх справ необхідно враховувати думку громадськості, а також думку працівників органу чи підрозділу внутрішніх справ, діяльність якого оцінюється. Таким чином, система оцінки має складатися з трьох блоків. До першого блоку

мають входити статистичні показники діяльності органу чи підрозділу, але лише ті, які дійсно залежать від роботи правоохоронців. Другий блок має включати оцінку діяльності органу чи підрозділу внутрішніх справ громадянами, які мешкають, працюють або проводять своє дозвілля на території обслуговування певного органу чи підрозділу. Третій блок має містити оцінку працівниками певного органу чи підрозділу його діяльності за напрямками. При цьому для забезпечення об'єктивності оцінки опитування за другим і третім блоками мають здійснювати незалежні соціологічні організації, акредитовані Соціологічною асоціацією України, що дозволить залучати до проведення такої оцінки компетентних фахівців з належним рівнем професійної етики і запобігти викривлення отриманих даних. Результати такої оцінки мають оприлюднюватися на офіційних сайтах системи МВС України.

Оскільки функція здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю, протидії корупції покладено на Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), порядок і методика проведення оцінювання діяльності органів внутрішніх справ доцільно закріпити у відповідному положенні, затвердженому постановою Уряду.

3.2. Пошук оптимальної структури органів внутрішніх справ

Питання визначення оптимальної структури органів внутрішніх справ привертають увагу вчених з моменту здобуття нашою державою незалежності [402– 407], проте єдиного підходу до даної проблематики досі не вироблено. У загальному розумінні структура являє собою сукупність стійких зв'язків чого-небудь, які забезпечують його цілісність, внутрішню побудову [408, с.619]. Поняття «структура» тісно пов'язано із поняттям «система», яку розуміють як 1) визначений порядок в розташуванні і зв'язку дій; 2) форму організації чого-небудь; 3) щось ціле, в якому частини гармонійно розташовані і перебувають у взаємозв'язку; 4) суспільний лад, форму суспільного устрою; 5) сукупність однорідних організацій чи установ, які об'єднані в одне ціле; 6) конструкцію, технічний пристрій; 7) щось, що стало нормальним і відбувається із завидною регулярністю [408, с.580– 581].

У менеджменті існує усталений термін «організаційна структура», яке означає склад і підпорядкованість взаємопов'язаних ланок в управлінні, які включають апарат управління і виробничі підрозділи [409, с.35], форму поділу і кооперації управлінської діяльності, в рамках якої управління здійснюється шляхом виконання відповідних функцій, орієнтованих на досягнення намічених цілей. Основні елементи організаційної структури – підрозділ (ланка) управління, ієрархічний рівень управління, зв'язок між ланками, рівнями управління та персоналом управління, наділення певними функціями [410, с.14].

Проблематика створення досконалої організаційної структури органів внутрішніх справ вже деякий час привертає увагу науковців. Так, у 2001 році була захищена кандидатська дисертація Ю.Д. Кунева на тему «Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління», в якій дається визначення організаційної структури як сукупності більш або менш диференційованих і автономних функціональних частин цілого та їх стійких зв'язків як внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія, що обумовлені

його побудовою та забезпечують його цілісність, та виділяються наступні положення, які визначають її значимість: направлена на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами і співробітниками; забезпечує координацію всіх функцій управління; визначає функції, повноваження і відповідальність на управлінських рівнях; визначає оптимальну ефективність взаємодії з зовнішнім середовищем, досягнення своїх цілей та виконання покладених на неї функцій і повноважень, її виживання; визначає організаційну поведінку її співробітників, тобто стиль управління і якість праці колективу [411, с.89].

За результатами аналізу принципів побудови і вдосконалення організаційних структур, причин і умов, що викликають відхилення управлінської практики органів внутрішніх справ від вимог відповідних принципів, Ю.Д. Кунев робить низку висновків щодо побудови і вдосконалення організаційної структури, оптимальної структурної форми апарату управління та управлінської діяльності органів внутрішніх справ. Зокрема, він визначає, що в основу реформування органів внутрішніх справ покласти положення, відповідно до якого міськрайлінорган внутрішніх справ є головною ланкою системи МВС України, на яку покладено виконання функцій соціального замовлення на певній території; робить висновок, що, поки не буде розроблений реальний механізм договору між громадами і державною адміністрацією, недоцільно створювати підрозділи муніципальної міліції, тому що є можливість перетворення її на інструмент місцевого адміністративного диктату; пише, що необхідно знайти оптимальне співвідношення централізації і децентралізації функцій, що дає змогу нейтралізувати, з одного боку, відомчі тенденції, а з іншого – місцеві; підкреслює, що важливим завданням у справі вдосконалення управління в органах внутрішніх справ є спрощення організаційних структур; зауважує, що сліпе копіювання організаційних структур позбавлене сенсу. Для структури міськрайліноргану внутрішніх справ дуже важливим є цілий ряд зовнішніх об'єктивних чинників, врахувавши які, можна визначати ефективність роботи органів внутрішніх справ на певній території, ввести категорії складний і

нескладний тип району і типові організаційні структури для них, з визначенням штатного розкладу і можливістю змін структури на розсуд керівника міськрайліноргану, погодженим з керівництвом ГУМВС–УМВС. Автор пропонує в Закон України «Про міліцію» і закони щодо організації і діяльності інших правоохоронних органів ввести вимогу чи принцип достатнього рівня нововведень, які б сприяли виявленню істини при розслідуванні злочинів і водночас забезпечували охорону прав і законних інтересів громадян на сучасному рівні. Визначаючи, що вся робота по впровадженню нововведень в організацію і діяльність органів внутрішніх справ потребує ретельної підготовчої роботи фахівців галузевих служб у теорії і практиці впровадження нововведень, Ю.Д. Кунєв вважає за доцільне розробити єдиний механізм, який передбачав би конкретизацію стадій і суб'єктів впровадження нововведень. При цьому виникає необхідність створення методик, пристосованих до специфіки функціонування і критеріїв оцінки діяльності органів внутрішніх справ. Автор досить слушно зауважує, що, якщо вдосконалювати організаційні структури тільки тоді, коли організаційні проекти впроваджуються з ініціативи МВС і не вирішувати щоденно проблеми, які виникають у процесі функціонування організаційних структур, то вони залишаться аморфними і організаційні проблеми будуть тільки накопичуватися. В цій ситуації побудувати структуру, яка відповідає вимогам демократичної, правової держави, дуже складно, тому що це буде тільки процес копіювання існуючих структур, або метод «спроб і помилок» на рівні МВС. Як захід боротьби з такою негативною практикою він пропонує при УМВС, УМВСТ ввести посаду менеджера – фахівця в галузі управління щодо вдосконалення організаційних структур, в обов'язки якого входило б вивчення, узагальнення та впровадження в повсякденну роботу підрозділів передових форм і методів організації роботи; вивчення, узагальнення і підготовки обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення організаційних структур, службової діяльності; підготовки змістовних матеріалів та пропозицій, на підставі яких

можливе прийняття ефективних нормативних актів з боку владних структур держави та органів місцевого самоврядування [411, с.98– 199].

Безумовно, Ю.Д. Кунєв має рацію, визначаючи найбільш проблемні питання зміни організаційних структур в органах внутрішніх справ. Разом з тим його дослідження носить скоріше оглядово-теоретичний характер, що певною мірою утруднює застосування його здобутків у процесах постійного реформування органів внутрішніх справ, яке, за влучним висловом самого автора, здійснюється методом «спроб і помилок» [411, с.199].

Досить цікавим є дисертаційне дослідження О.І. Олійника «Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917– 1941рр.): структура, функції, діяльність», в якому автор робить висновок, що в результаті організаційно-структурних змін й правового поля діяльності союзно-республіканського НКВС, в Україні у 30–х роках склалася бюрократична централізація апарату з фактичним пануванням єдиноначальності. Це стало однією з основних складових встановлення політичного режиму адміністративно-командної системи управління, а в подальшому тоталітаризму. При цьому зміни нормативно-правового та організаційно-структурного забезпечення, зокрема органів міліції, відбувалися у напрямку широкого використання особливих форм та методів діяльності. Це призводило до спеціалізації окремих співробітників, а з часом організаційно-структурного виділення у складі НКВС окремих служб. Організаційно-структурні зміни побудови прикордонних та внутрішніх військ НКВС відбувалися у напрямку жорсткої централізації та поєднання їх оперативної діяльності й військової служби. В одному випадку вони скеровувались на поліпшення охорони державного кордону, в іншому – на виконання внутрішньо-поліцейських завдань [412, с.15– 16]. Будучи складовою частиною Наркомату внутрішніх справ України, органи міліції виконували його функції по боротьбі зі злочинністю та підтриманню громадського правопорядку. В їх практичній діяльності визначились три головні напрями, які постійно удосконалювались: 1) адміністративна діяльність; 2) оперативно-розшукова діяльність, в ході

якої широко використовувалась агентурно-вивідувальна мережа; 3) дізнання та здійснення ряду слідчих функцій. За результатами дослідження автор робить висновок, що досвід минулого показує, що тільки за умови поєднання високопрофесійної діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, з одного боку, та створення обґрунтованого перспективного демократичного законодавства, з іншого, можливо сподіватись на позитивне вирішення проблеми злочинності в нашому суспільстві [412, с.177–178].

Необхідно зазначити, що до завдань не входила інтерполяція закономірностей побудови організаційної структури Наркомату внутрішніх справ України на сучасні органи внутрішніх справ, тому використання здобутків автора в їх реформуванні також утруднено. Разом з тим у роботі досить аргументовано визначено історичні підвалини віднесення внутрішніх військ до системи НКВС, що дає змогу усвідомити сучасні труднощі, пов'язані з обґрунтуванням їх майбутнього місця і ролі у реформованих органах внутрішніх справ.

Серед дисертаційних робіт, в яких досліджується проблематика визначення оптимальної структури органів внутрішніх справ необхідно також назвати працю М.Ю. Фролова «Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи» (2001 рік). З наведеного автором аналізу випливає, що система Міністерства внутрішніх справ громіздка, має велику кількість ланок, які дублюють одна одну. Він обґрунтовує, що найбільш розгалужена і деталізована спеціалізація функціональних служб існує в центральному апараті – міністерстві. В ньому представлені всі без винятку фахівці, необхідність у яких виникає в умовах функціонування системи. Далі система звужується до середньої – обласної і нижчої – міської і районної ланки, відповідно до Управління МВС України в області і міськрайвідділу внутрішніх справ. При цьому виникають протиріччя управлінського плану, коли надто централізований, переобтяжений різними структурними елементами штабний орган керує великою кількістю вельми неоднорідних ланок. Іншим протиріччям системи, що керується, є те, що вона побудована

як трьохланкова. Фактично ж, аналізуючи її, виявляємо як проміжні, так і наступні ланки управління. Характерним прикладом проміжних ланок виступають міські Управління МВС України в обласних центрах і деяких інших великих містах з районним розподілом. Наступні ланки управління виявляються в підрозділах Державної служби охорони і в самих міськрайорганів внутрішніх справ. Вони керують структурами, які не входять до них, а лише підпорядковані їм. Якщо погодитися з тим, що система управління МВС України трьохланкова, то впливає, що «зайві» ланки не несуть повної навантаженості і наочно дублюють управлінські функції. В той же час підрозділи, що керуються міськрайвідділами, лише формально не входять до їх структури, насправді ж у всьому залежать від управлінської, соціальної, фінансово-господарської діяльності міськрайвідділів. Третім протиріччям системи, а, відповідно, і структури міськрайорганів внутрішніх справ, є вкрай неоднорідні умови функціонування їх у зовнішньому середовищі. Автор відзначає, що не існує науково обґрунтованого механізму побудови структури ланки, що керується, залежно від таких зовнішніх чинників, як кількість і структура населення, ступінь його криміналізації, демографічних міграційних процесів та інших факторів, які відображають оперативну обстановку в місті, районі, населеному пункті [413, с.63–66]. На нашу думку, М.Ю. Фролов виокремлює досить суттєві проблеми в організаційній структурі органів внутрішніх справ, які є актуальними і сьогодні.

Досить цікавими є також пропозиція автора щодо необхідності відмови від роздрібнювання кримінальної міліції міськрайорганів внутрішніх справ на підрозділи карного розшуку, по боротьбі з незаконним обігом наркотиків та кримінальної міліції у справах неповнолітніх; пропозиція ліквідувати вертикальну підпорядкованість стройових підрозділів міліції, організувати безпосереднє керівництво ними на рівні міст і районів з боку відповідних відділів внутрішніх справ та низка інших [413]. Разом з тим не можна не помітити, що під час дослідження, при формулюванні висновків та

узагальнень автор керується специфікою діяльності Сєверодонецького МВ УМВСУ, на прикладі якого і виконана робота. Однак розповсюджувати ці висновки та узагальнення на всю систему органів внутрішніх справ, на нашу думку, було б некоректним, з огляду на відмінності у демографічному складі населення, структурі злочинності тощо.

Проблематика визначення оптимальної структури органів внутрішніх справ розглядається й у багатьох наукових статтях. Уявляє інтерес позиція О.К. Безсмертного, який, досліджуючи «активну фазу реформування системи ОВС», що припадає на початок ХХІ століття, чітко та послідовно систематизує здійснені заходи у вказаній сфері. Він, зокрема, визначає, що у квітні 2000 р. колегія МВС України розглянула і схвалила широкий комплекс заходів щодо перебудови структури органів внутрішніх справ в центрі і на місцях. Зокрема, лише протягом останніх чотирьох років (2004– 2008 рр.) здійснено наступні заходи: 1) замість існуючих підрозділів (управлінь) з'явилися департаменти Міністерства внутрішніх справ, бюро, тощо. Наприклад, з 2004 р. в структурі МВС України функціонують 18 департаментів, з яких один – Державний департамент у справах громадянства, еміграції та реєстрації фізичних осіб – діє на правах урядового органу державного управління; 2) запроваджено диференційований підхід до створення структурних підрозділів у складі апаратів регіональних управлінь та введення посад керівних ланок: 75 управлінь, що діяли у складі 16 обласних УМВС, реорганізовано у відділи, що дало можливість скоротити управлінський апарат, оптимізувати чисельність особового складу, уникнути дублювання певних напрямів роботи; 3) Департамент внутрішньої безпеки підпорядковано безпосередньо Міністрові внутрішніх справ, а в структурі Департаменту роботи з персоналом поновлено Інспекцією з особового складу; 4) для забезпечення єдиного механізму розробки, підготовки і супроводження проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань правоохоронної діяльності створено Управління взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами

виконавчої влади та місцевого самоврядування; 5) з метою централізованого оформлення паспортних документів відповідно до норм Європейського Союзу при Державному департаменті у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб створено Головний обчислювальний центр Єдиної державної автоматизованої паспортної системи; 6) з метою вдосконалення системи управління силами міліції на залізничному, морському, річковому та повітряному транспорті, в структурі центрального апарату Міністерства створено Департамент транспортної міліції; 7) ліквідовано 2 військові частини, переформовано в окремі батальйони 4 полки оперативного призначення внутрішніх військ МВС України; 8) на підставі науково обґрунтованих нормативів збільшено кількість працівників міліції, які безпосередньо взаємодіють з населенням, насамперед, дільничних інспекторів, міліціонерів патрульно-постової, дорожньо-патрульної та деяких інших служб, зокрема, чисельність служби дільничних збільшено на 2 тисячі посад, у підрозділах усіх рівнів введено 161 посаду заступників командирів (начальників) з цивільної безпеки; 9) вдосконалено систему звітності та контролю: на 61 % скорочено кількість відомчої статистичної звітності; на обласному рівні скасовано понад 300 документів, що передбачали надання з місць службової інформації; 10) переглянуто відомчу нормативно-правову базу на предмет її відповідності чинному законодавству та вимогам подальшого реформування органів внутрішніх справ, в результаті чого кількість наказів нормативного та організаційно-розпорядчого характеру скоротилась з понад 2 тисяч до 100; 11) здійснено умовне скорочення персоналу шляхом створення некомплекту, який доведено до 17 %, при цьому 10,5 тис. атестованих посад заміщено вільнонайманими; разом з тим за цей період в територіальних і транспортних управліннях серед атестованого складу майже вдвічі більше прийнято на службу осіб з вищою юридичною освітою та майже на 20 % менше звільнено працівників цієї категорії; 12) розроблено Програму реформування освітянської діяльності, яка передбачає перепрофілювання вищих навчальних закладів, створення на їх

базі спеціалізованих закладів, оптимізацію навчального процесу; впроваджено ступеневу, модульну підготовку освітньо-кваліфікаційних рівнів «молодший спеціаліст», «бакалавр», «спеціаліст», «магістр»; 13) розширено права регіональних підрозділів з одночасним зміцненням вертикалі управління органами внутрішніх справ у цілому, впроваджено інститут радників начальників ГУ–УМВС на громадських засадах, тощо [414, с.6–7; с. 2–3]. Таким чином на підставі викладеного О.К. Безсмертний робить висновок, що з позиції необхідності підвищення ефективності забезпечення охорони громадського порядку, боротьби з організованою злочинністю, система органів внутрішніх справ України потребує подальшого кардинального реформування за рахунок передачі низки її функцій іншим органам виконавчої влади, виділення міліції з органів внутрішніх справ і відокремлення її в самостійну структуру виконавчої влади, в організаційному, кадровому і фінансовому відношенні незалежну від місцевих органів влади, з огляду на те, що саме міліція має у своєму розпорядженні найбільші можливості в протидії злочинності і правопорушенням [415, с.80– 82].

Що стосується виділення міліції з органів внутрішніх справ, то така позиція викликає у нас заперечення, оскільки саме вона є фундаментоутворюючою для означених органів. Однак групування заходів, вжитих Міністерством внутрішніх справ України для оптимізації своєї структури та функцій є безсумнівно корисним для досліджень у цій сфері. Проте воно і дає змогу переконатися, що на сьогоднішній день половина з перелічених вище заходів визнана недоцільною, і розвиток структури органів внутрішніх справ йде в іншому напрямку. Зокрема, деякі Департаменти знову реорганізовані в управління, знову змінено правовий статус підрозділів внутрішньої безпеки [224], указом Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено Державну міграційну службу України, на яку покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених

законодавством про біженців; і для забезпечення виконання покладених неї завдань утворено у Міністерстві внутрішніх справ України підрозділ міліції міграційного контролю загальною граничною чисельністю 1500 одиниць, функціонально підпорядкувавши його Державній міграційній службі України [416], на порядок денний поставлено питання про ліквідацію частини відомчих навчальних закладів і створення на їх базі училищ початкової підготовки тощо.

Досить цікаві результати отримані у дослідженнях І.В. Зозулі, який на підставі аналізу процесу і наслідків реалізації кількох концепцій реформування органів внутрішніх справ робить висновок про те, що досі відсутньою є наступність (а фактично – інституціональна пам'ять) щодо заходів із реформування силових і правоохоронних органів держави (принаймні, системи МВС України) в керівництві держави та Міністерстві внутрішніх справ України. На нашу думку, вельми слушною є його думка щодо створення незалежного професіонального центру з дослідження проблем реформування системи МВС України, який би не залежав від періодичних змін політичного керівництва держави та центрального апарату Міністерства, і відповідав за означене реформування, а також виділення як однієї з проблем, що заважають здійсненню реформування на науково обґрунтованій і раціональній основі, непрозорості процесів, з ним пов'язаних [417, с.140]. Разом з тим, на нашу думку, вчений недостатньо враховує, що на дані процеси вирішальний вплив чинить так звана «політична воля», яка, безумовно, не належить до сфери правових явищ, але її наявність вже зафіксована у законодавстві: посади міністра внутрішніх справ та його заступників, крім заступника міністра-керівника апарату, належать до «політичних посад» [233; 418]. Однак в цілому ми підтримуємо позицію вченого, відповідно до якої реформування, у тому числі і зміна структури органів внутрішніх справ, має відбуватися на засадах прозорості, наукової обґрунтованості, раціональності та врахування помилок, припущених у минулому.

Цікавою є також динаміка точок зору щодо оптимальної структури органів внутрішніх справ, відображена у концепціях щодо удосконалення цієї системи, у виступах керівництва Міністерства внутрішніх справ, членів парламентських комісій з питань правоохоронної діяльності тощо.

Так, у Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, схваленій постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456, зазначалося, що органи внутрішніх справ, як і все суспільство, переживають кризу, що негативно позначається на їхній діяльності. Кризові явища посилюються надмірною перевантаженістю, що певною мірою пов'язано з виконанням органами внутрішніх справ багатьох функцій, які безпосередньо, не стосуються охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю. У зв'язку з цим чисельність працівників МВС досить значна, на їх утримання витрачається багато коштів, тоді як реальною роботою, пов'язаною із захистом життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, займається менша їх частина. Структура органів внутрішніх справ і організація управління нею надто громіздка: численні підрозділи і ланки управління дублюють одна одну, через що мають місце неузгодженість та паралелізм у виконанні функцій, звідси – низький вплив управлінських структур на ефективність діяльності системи; немає законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їхніх завдань та повноважень, структурної побудови системи МВС та інших умов їхньої діяльності.

Розроблення Концепції базувалось на таких принципах: провадження діяльності органів внутрішніх справ виключно з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; єдності системи МВС; максимальної економічності, простоти і гнучкості структур системи МВС; першочергового забезпечення діяльності низових ланок органів внутрішніх справ як основи системи МВС; доступності для населення інформації про діяльність всіх ланок системи МВС в установленому законодавством порядку; пріоритетної орієнтації

діяльності кожної служби і підрозділу незалежно від їх функціональної спеціалізації на вирішення завдань боротьби із злочинністю і забезпечення громадської безпеки; визначення оптимальної чисельності служб і підрозділів, що виконують забезпечувальні функції; розтестування їх працівників; відхід від зрівнювання в оплаті та в присвоєнні спеціальних звань працівникам, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, та працівникам інших підрозділів; тісної співпраці з місцевими органами виконавчої влади у забезпеченні правопорядку на їх територіях; наступництва, плановості, послідовності, поетапності та гласності у здійсненні всіх перетворень, недопущення або зведення до мінімуму можливих ущемлень законних інтересів працівників системи МВС.

Для досягнення мети Концепції передбачалося: підвищити ефективність управління та бойової готовності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ шляхом оптимізації функцій системи МВС відповідно до рівня управління, привести організаційно-штатну структуру у відповідність з новими соціальними пріоритетами, зміцнити штабні функції, якісно поліпшити інформаційну роботу, вдосконалити правове забезпечення; максимально використовувати форми і методи оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці, забезпечити впровадження наукових рекомендацій та прийнятного в умовах України передового зарубіжного досвіду; поліпшити роботу з кадрами, зміцнити систему внутрішньої безпеки, яка б забезпечувала попередження, виявлення та припинення фактів зловживань посадовим становищем та корупції серед особового складу; зміцнити співробітництво з іншими правоохоронними органами; налагодити взаємодію з населенням, громадськими організаціями, підприємствами і установами всіх форм власності, засобами масової інформації; розширити і поглибити міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності; налагодити належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

Як свідчить аналіз змісту Концепції, реформування мало торкнутися діяльності кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, апарату попереднього слідства, кримінально-виконавчої системи (щодо останньої у Концепції дуже обережно було сказано про те, що «вирішуватиметься питання про можливість виведення із складу органів внутрішніх справ»), внутрішніх військ, підрозділів паспортної служби, фінансово-економічних, охорони здоров'я, зв'язку, військового, матеріально-технічного та господарського забезпечення, капітального будівництва, інформаційних бюро, в яких мала поступово збільшуватися кількість посад державних службовців, а також навчальних закладів та наукових установ системи МВС [419], з чого можна зробити висновок, що визначені вище служби та підрозділи автори Концепції бачили у складі оновлених органів внутрішніх справ.

У 2006 році на розширеному засіданні колегії Міністерства внутрішніх справ України було проголошено, що необхідною складовою реформування є законодавче закріплення положення про те, що міністр внутрішніх справ має бути цивільною особою – політичним діячем. У структурі МВС також повинні бути створені структурні одиниці, які б забезпечили організаційно-методичне супроводження діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Інституційні перетворення МВС у цивільне відомство повинні відбутися за такими напрямками:

У складі МВС планується створити Національну міліцію України, до якої входитимуть блоки кримінальної міліції та міліції громадської безпеки. Буде вирішено питання щодо включення спецпідрозділів БОЗ до складу блоку кримінальної міліції.

Податкову міліцію передадуть від ДПА до МВС, де створять службу податкових розслідувань.

Внутрішні війська реформують у Національну гвардію України – мобільне військове формування з певними правоохоронними повноваженнями.

Від СБУ до МВС перейдуть функції боротьби з організованою злочинністю, а також виконання завдань на окремих напрямках контррозвідувального захисту економіки держави.

На базі Головного слідчого управління буде створено Слідчий комітет, функції якого розширяться за рахунок додаткової підслідності, що має бути передана з відання Генпрокуратури та СБУ.

До новостворюваного органу – Національного бюро розслідувань – перейдуть завдання боротьби з корупцією, виявлення, розкриття та розслідування злочинів, учинених службовими особами, що займають особливо відповідальне становище (відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну службу»), та особами, посади яких віднесено до першої та другої категорій посад держслужбовців.

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС реорганізують у Державну міграційну службу України як урядовий орган держуправління у складі МВС.

Буде створено місцеву міліцію.

Перспективною також була визначена ідея спрямування та координації діяльності Державної прикордонної служби та органів пожежної безпеки і порятунку через міністра внутрішніх справ, що мало підвищити ефективність боротьби з нелегальною міграцією, незаконним перетином кордону і перевезенням вантажів та забезпечить краще державне управління у сфері пожежної безпеки і оперативно-рятувальних заходів [420].

24 липня 2007 року в МВС України на черговому засіданні комісії з питань реформування системи МВС України були розглянуті питання стосовно результатів роботи з виконання Плану заходів щодо реформування системи МВС України, її концептуальних засад та участі міністерства у розробці Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку, основними напрямами реформування системи МВС України згідно з проектом Концепції є створення законодавчої бази перетворень, а також визначення основних завдань, функцій та структури

ОВС, і було підкреслено, що головним завданням системи МВС України є забезпечення внутрішнього правопорядку в державі, що передбачає виконання органами внутрішніх справ таких функцій: виявлення, припинення, розкриття і попередження злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; розшук осіб, які безвісно відсутні; забезпечення досудового розслідування злочинів; охорона і забезпечення громадського правопорядку та громадської безпеки; здійснення оперативно-розшукової діяльності; нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку; нагляд і контроль за додержанням правил перевезень екологічно небезпечних вантажів; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; участь у наданні соціально-правової допомоги громадянам; сприяння у межах своєї компетенції державним органам у виконанні покладених на них законом обов'язків тощо. На вказаному засіданні було оголошено про необхідність запровадження нової структурної побудови Міністерства внутрішніх справ України, яка відображає його новий статус, забезпечує поєднання власне поліцейської діяльності та інших завдань з реалізації внутрішньої політики держави, закріпленої у відповідних правових приписах, та складається з таких блоків: Національна міліція; Слідчий комітет; Експертна служба; внутрішні війська; Державна служба з питань міграції; Державна прикордонна служба; Державна служба протипожежної охорони; Служба забезпечення і логістики [421].

Ще більш цікавим є погляд на структуру органів внутрішніх справ, що міститься у проектах законів України. Так, у проекті закону «Про органи внутрішніх справ», внесеному народним депутатом України Г.Г. Москалем (№ 1376 від 18.01.2008 року), зроблено спробу нарешті-таки визначити поняття органів внутрішніх справ, які розуміються там як єдина система органів державної влади, що підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, на які Конституцією України і законами України покладені функції

забезпечення правопорядку, громадської безпеки, цивільного захисту населення, охорони державного кордону та контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства. Відповідно до ст.10 законопроекту структура органів внутрішніх справ України будується за територіально-функціональним принципом, а також централізму, ієрархічності та складається з: Міністерства внутрішніх справ України – центрального органу виконавчої влади; територіальних органів внутрішніх справ України; органів внутрішніх справ на транспорті; навчальних та науково-дослідних закладів і установ. До системи органів внутрішніх справ України, на думку авторів законопроекту, мають увійти: Національна міліція; Служба досудового слідства; Національна гвардія МВС України; Державна прикордонна служба МВС України; Державна служба пожежної безпеки і порятунку МВС України; Державна міграційна служба; Антикорупційне бюро. До складу територіальних та транспортних органів внутрішніх справ України входять підрозділи міліції, досудового слідства, організації управління, забезпечення, заклади охорони здоров'я. Вказана структура обумовлена положеннями ч. 1 ст. 3 законопроекту, відповідно до якої органами внутрішніх справ України виконуються наступні основні функції: адміністративна; профілактична; оперативно-розшукова; кримінально-процесуальна; виконавча; охоронна; протипожежна; цивільного захисту населення; порятунку. У проекті також дано визначення служб, що входять до складу МВС. Так, Національна міліція – це система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, головним завданням яких є забезпечення громадського порядку, виявлення, припинення, попередження і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень; Національна гвардія – це система частин та військових з'єднань, основним завданням яких є охорона і оборона важливих об'єктів, участь в охороні громадського порядку, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності; Державна прикордонна служба – це система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, які

виконують завдання з охорони державного кордону України та контролю за в'їздом і виїздом іноземців з території нашої держави; Державна прикордонна міліція – це система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ, які виконують завдання по контролю за в'їздом та виїздом громадян України, іноземців та осіб без громадянства, забезпечують припинення порушень, попередження і розкриття злочинів на території контрольно-пропускних пунктів та прилеглих до них територій; Державна служба пожежної безпеки та порятунку – це система служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, основними завданнями якої є протипожежний та цивільний захист населення, проведення рятувальних робіт під час стихійного лиха та катастроф; Антикорупційне бюро – це державна правоохоронна установа, яка діє в системі органів внутрішніх справ України, викриває та розслідує правопорушення, вчинені особами, зазначеними в пункті 1 статті 3 Закону України «Про протидію корупції»; Державна міграційна служба – це система служб та підрозділів органів внутрішніх справ України головним завданням якої є здійснення контролю за законністю міграції та забезпеченням дотримання паспортно-реєстраційного режиму [422].

Цей законопроект одразу ж зустрів критику Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке у своєму висновку визначило, що вважає неможливим і недоцільним прийняття спеціальних статутних законів про окремі види органів виконавчої влади, в тому числі і про органи внутрішніх справ, як це пропонується законопроектом, адже за такого підходу довелось б приймати стільки законів про окремі види органи виконавчої влади, скільки існує сфер (галузей) державного управління, що об'єктивно призведе до дублювання одних і тих самих положень у різних законах, присвяченим визначенню правового статусу тих чи інших органів виконавчої влади. Стосовно визначення специфічних повноважень органів виконавчої влади, які відповідно до Конституції України також мають визначатися законом, слід відзначити, що це завдання може успішно

вирішуватися (і вирішується) у так званих галузевих законах (з питань освіти і науки, охорони здоров'я, транспорту тощо), де і мають визначатися (і визначаються) повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади як загальної, так і спеціальної компетенції, а також органів місцевого самоврядування. Зокрема, у системі законодавства України існує низка законів України з питань освіти і науки, проте спеціального закону про Міністерство освіти та науки чи про органи управління освітою немає. Можливість прийняття окремого Закону України «Про органи внутрішніх справ України», на думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, заперечується змістом відповідних положень Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», за якими питання утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України. Намагання ж законодавчо врегулювати питання організації та діяльності органів внутрішніх справ у спеціальному законі призведе до включення до нього положень, які, з одного боку, за ступенем нормативного узагальнення виходять за межі відповідного законопроекту, а з іншого – не враховують існуючі реалії в системі органів виконавчої влади.

Крім того, на думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, намагання законодавчо врегулювати правовий статус органів внутрішніх справ до прийняття базових законів призводить до включення до тексту законопроекту положень, які принципово повинні бути вирішені базовими законами. Такими є, наприклад, положення щодо: включення до складу органів внутрішніх справ України Державної прикордонної служби МВС України, Державної прикордонної міліції, Державної служби пожежної безпеки і порятунку МВС України, і таким чином, наділення органів внутрішніх справ новими невластивими їм функціями, які потягнуть за собою зміну повноважень інших державних

органів. Відповідно до законопроекту Державна прикордонна служба має виконувати завдання з охорони державного кордону України та контролю за в'їздом і виїздом іноземців з території нашої держави, що не є компетенцією органів внутрішніх справ. Ці функції відрізняються від тих, які традиційно здійснюють органи внутрішніх справ. Державна прикордонна міліція фактично буде дублювати діяльність Державної прикордонної служби, на яку за законопроектом також покладено контроль за в'їздом і виїздом іноземців з території держави. Діяльність Державної служби пожежної безпеки і порятунку МВС України теж навряд чи може бути поєднана з виконанням забезпечення захисту законних інтересів, особистої власності, прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань та інших правопорушень. Перепідпорядкування цих органів Міністерству внутрішніх справ України є недоцільним. До того ж зосередження в одному відомстві – МВС України – потужного блоку силових структур, на яке спрямований цей проект, на думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, порушує раціональний баланс чисельності силових структур держави, оскільки чисельність військовослужбовців стане втричі меншою, ніж чисельність особового складу МВС, що більш характерно для так званих недемократичних – «поліцейських держав».

Викликало критику Головного науково-експертного управління Верховної Ради України і пропозиція передбачити створення Антикорупційного бюро у системі Міністерства внутрішніх справ України. Юридично необґрунтованими і такими, що суперечать нормам Конституції України, були визнані і положення статей 10 і 16 законопроекту, в яких передбачено, що до системи органів внутрішніх справ відноситься Служба досудового слідства, а організація та діяльність органів внутрішніх справ України має ґрунтуватися на виконанні вимог кримінального та кримінально-процесуального законодавства і повинна визначатися окремим законом. Так, у Перехідних положеннях Конституції України (пункт 9) закріплюється необхідність формування системи досудового слідства і введення в дію законів, які регулюватимуть функціонування цієї

системи. Аналізуючи вказані положення Конституції України, можна зробити висновок, що така система не повинна бути частиною системи органів внутрішніх справ чи інших органів виконавчої влади. Не слід було б залишати поза увагою і те, що діяльність слідчого у системі кримінального судочинства повинна мати специфічний і досить самостійний характер. Залишаючись в адміністративно-організаційній залежності від Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та інших органів, слідчі у багатьох випадках втрачають таку самостійність [423].

Необхідно сказати, що найбільш поширеною думкою щодо сучасної, визначеної нормативно-правовими актами, структури органів внутрішніх справ, є позиція, відповідно до якої до системи органів внутрішніх справ входять міліція та внутрішні війська [424]. Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» (ст. 1) затверджено таку загальну структуру вказаного Міністерства:

Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління;
державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України;

головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті;

міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;

підрозділи судової міліції;

підрозділи місцевої міліції;

з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ;

– навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [170].

Аналіз вказаних вище положень свідчить про наступне. По-перше, до складу Міністерства входять органи з особливим статусом – державні

департаменти – які, виходячи із змісту дефініції «урядовий», тобто приналежний уряду, яким в Україні є Кабінет Міністрів України, мають здійснювати певні урядові, а не відомчі функції. Напрями їх діяльності при цьому визначаються не міністром, а Кабінетом Міністрів України. По-друге, до складу Міністерства входять територіальні та лінійні структурні одиниці – від головних управлінь до відділень і пунктів. По-третє, окремими структурними елементами визначені судова та місцева міліція, з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ та навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [170]. Структура є начебто чіткою та зрозумілою.

Однак аналіз ст. 7 Закону України «Про міліцію» свідчить, що до останньої належать підрозділи: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції; внутрішньої безпеки. Крім того, для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції [2]. Виникає питання: чому, поряд з судовою міліцією, визначеною у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», тут згадані ще кримінальна міліція, міліція громадської безпеки тощо? Можливо, судова міліція має якийсь особливий статус, визначений у законі, що передбачає її особливий правовий статус, певну автономність у структурі Міністерства?

Щоб знайти відповідь на ці запитання, звернемося до положень наказу Міністерства внутрішніх справ України від 19 листопада 2003 року № 1390 «Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон». Відповідно до вказаного положення, з метою приведення відомчих нормативно-правових актів у відповідність до положень абзацу сьомого частини першої статті 7, пункту 28 частини першої статті 10 Закону України «Про міліцію», частини першої статті 133 Закону України «Про судоустрій України», інших

законодавчих актів та вдосконалення службової діяльності спеціальні підрозділи міліції для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів і для охорони установ судових експертиз головних управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управлінь МВС України в областях та місті Севастополі реорганізовано в спеціальні підрозділи судової міліції «Грифон», затверджено Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» та Типові штати спеціальних підрозділів судової міліції «Грифон» [425]. Одразу ж виникає питання: якщо у Положенні про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» останній названий у однині, тобто визначено, що існує один такий підрозділ, чому у Типових штатах мова йде вже про підрозділи у множині? Скільки їх, таких підрозділів? Проте ще більш заплутують розуміння структури органів внутрішніх справ пп. 1.1 і 1.2 Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», відповідно до яких спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» належить до структури міліції громадської безпеки, створюється в головних управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управліннях МВС України в областях та місті Севастополі (далі – ГУМВС, УМВС) відповідно до типових штатів, затверджених МВС України, як самостійний структурний підрозділ ГУМВС, УМВС та підпорядковується безпосередньо заступнику начальника ГУМВС, УМВС – начальнику міліції громадської безпеки. Загальне керівництво оперативно-розшуковою діяльністю спецпідрозділу, її організаційне та методичне забезпечення здійснює заступник начальника ГУМВС, УМВС – начальник кримінальної міліції. Тобто один із двох окремо визначених Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» підрозділів міліції підпорядковується начальнику міліції громадської безпеки та начальнику кримінальної міліції, згадування про які у названому Законі відсутні. Нічого не маючи проти подвійного підпорядкування, зазначимо однак, що виділення у базовому законі, яким є Закон України «Про загальну структуру і

чисельність Міністерства внутрішніх справ України» окремого підрозділу міліції не узгоджується з підпорядкованістю цього підрозділу іншим, які у цьому Законі не визначені.

Іншим окремо названим у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» підрозділом є місцева міліція. Процеси, пов'язані із спробами створення місцевої міліції досить детально описані у багатьох дослідженнях [426–428 та ін.], тому ми не будемо на них зупинятися. Однак звернемо увагу на той факт, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» від 4 березня 2004 року № 1577–IV, яким місцева міліція була включена до підрозділів міліції, визначених у ст. 7 Закону України «Про міліцію» [2], а також в окремій статті визначено правовий статус таких підрозділів, втратив чинність 4 червня 2008 року [429]. Отже, з яких причин місцева міліція фігурує як окремий підрозділ міліції у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» залишається незрозумілим.

Спробуємо тепер дослідити правовий статус «державних департаментів у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядових органів державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України» [170]. Базовим документом Уряду у цій сфері було Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Кабінетом Міністрів України постановою від 4 жовтня 2006 р. № 1383. До речі, вказана постанова так і не втратила чинність в офіційному порядку, не зважаючи на затвердження однойменного Положення указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011. Безумовно, останній правовий акт виданий головою держави у повній відповідності до Конституції України після визнання неконституційним Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222–IV [235], однак, зважаючи на відсутність в нашій державі закону про нормативно-правові акти, чинність кожного з існуючих Положень про Міністерство внутрішніх справ України потребує доктринального тлумачення. Втім, і у прийнятому Верховною Радою України у першому читанні проекту Закону України «Про нормативно-

правові акти» такі суперечності не розв'язані – відповідно до ч. 5 ст. 61 законопроекту дія нормативно-правового акта припиняється внаслідок: 1) закінчення строку дії, якщо такий строк було визначено в його тексті; 2) втрати ним чинності; 3) визнання його нечинним; 4) скасування [430], тобто за відсутності названих підстав відповідна постанова Уряду залишається чинною. Однак у будь-якому випадку ані в затвердженому Президентом України, ані у затвердженому Кабінетом Міністрів України Положеннях про Міністерство внутрішніх справ України державні департаменти або просто департаменти не згадуються. Взагалі, дефініція «департамент» вживається у кількох постановах Кабінету Міністрів України. Так, у постанові від 10 серпня 1993 року № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності», якою затверджено Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, йдеться про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ, який очолює керівник, що призначається на посаду та звільняється з посади Міністром внутрішніх справ і який є юридичною особою, але, по-перше, мова йде саме про департамент, а не про державний департамент, і, по-друге, виходячи з аналізу його повноважень, визначених абзацами третім та четвертим пункту 3, підпунктами 4, 6, 7 і 10 пункту 4, підпунктом 2 пункту 5 вказаного Положення, не може бути віднесений до «урядових органів державного управління», а, навпаки, відповідно до підпункту 1 пункту 6 цього ж Положення, «є органом управління Державною службою охорони та її майном, діяльність якого не має на меті одержання прибутку» [431]. Такі ж саме висновки можна зробити з аналізу Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 341 [432].

Не вносить ясності у розглядуване питання і постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 року № 179 [433], положеннями якої встановлено, що у складі

апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу):

департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли чисельність працівників департаменту перевищує 40 одиниць, до його складу можуть входити управління (не менше двох). Департамент очолює директор. Директор департаменту, чисельність працівників якого не перевищує 40 одиниць, може мати не більше двох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ. У разі коли чисельність працівників департаменту становить понад 40 одиниць, директор департаменту може мати не більше трьох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ (управління);

управління (самостійний відділ) – структурний підрозділ одногогалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління, чисельність працівників якого не перевищує 16 одиниць, може мати одного заступника – начальника відділу. У разі коли чисельність працівників управління становить понад 16 одиниць, начальник управління може мати не більше двох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ. Управління може бути самостійним або входити до складу департаменту;

самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менш як 2 працівники. Сектор очолює завідуючий;

– відділ у складі департаменту (управління) – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності

органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник.

Начальник відділу (як самостійного, так і у складі управління чи департаменту) може мати не більш як одного заступника. Така посада може вводитись у разі, коли чисельність працівників у відділі не менш як 7 одиниць.

У разі потреби у складі департаменту, управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу – понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу.

У структурі апарату центрального органу виконавчої влади може утворюватися структурний підрозділ із забезпечення діяльності керівника відповідно до визначених вище критеріїв.

У центральних органах виконавчої влади у разі недоцільності утворення в апараті визначених вище підрозділів, для виконання окремих функцій вводяться посади відповідних спеціалістів.

У складі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі можуть утворюватися (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу) самостійні управління, самостійні відділи, відділи та самостійні сектори, сектори у складі самостійних управлінь і самостійних відділів, виходячи з критеріїв, установлених для апарату центральних органів виконавчої влади. У складі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в районах та містах обласного значення можуть утворюватися (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу) відділи з чисельністю працівників не менш як 3 одиниці та сектори з чисельністю працівників не менш як 2 одиниці.

У разі недоцільності утворення у складі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади таких підрозділів, для виконання окремих функцій вводяться посади відповідних спеціалістів.

У разі здійснення центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, своїх повноважень через територіальні підрозділи міністерства у складі таких територіальних підрозділів за рішенням міністра утворюються відповідні служби, до складу яких входять структурні підрозділи, що формуються з урахуванням визначених вище критеріїв.

Що стосується Державного департаменту України з питань виконання покарань, то він був виведений із підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України ще указом Президента України від 12 березня 1999 року № 248/99 [434], тобто Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» було прийнято через три роки після цієї події. Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб дійсно був визначений як урядовий орган, що функціонує у системі МВС, відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний та підконтрольний Міністрові внутрішніх справ [435], але 9 грудня року указом Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [436] було утворено Державну міграційну службу України, на яку покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців; постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 «Про ліквідацію урядових органів» було ліквідовано Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [437], а указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, яка «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України» [416].

Таким чином, положення у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» щодо наявності у структурі Міністерства внутрішніх справ України «державних департаментів як урядових органів державного управління за окремими напрямками службової діяльності,

визначеними Кабінетом Міністрів України» також не відповідають реальній структурі Міністерства.

Необхідно відзначити, що правовий статус Державної міграційної служби України взагалі викликає багато питань. По-перше, чи входить вказана служба до структури Міністерства внутрішніх справ України? Як вже вказувалося, у положенні про цей орган, затвердженому указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 він визначений «центральною органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України» [416]. Безумовно, у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» вказівка на Державну міграційну службу України відсутня, але, як було доведено вище, визначена в ньому структура не відповідає реальній структурі Міністерства. Заслуговує на увагу, що питання щодо статусу державної міграційної служби було предметом розгляду у Конституційному Суді України. Президент України Указом «Про зупинення дії деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 750, від 29 липня 2009 року № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 958–р» [438] від 27 серпня 2009 року № 675 відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України зупинив дію пунктів 1, 4, 5, 6 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Державної міграційної служби України» від 17 липня 2009 року № 750 [416] (далі – Постанова № 750), пунктів 2, 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби» від 29 липня 2009 року № 807 [439] (далі – Постанова № 807) щодо передачі відповідних бюджетних призначень від Міністерства внутрішніх справ України до Державної міграційної служби України у зв'язку з перерозподілом функцій, пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 29 липня 2009 року № 810 [440] (далі – Постанова № 810), Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з

паперових на електронні носії» від 29 липня 2009 року № 958–р [441] (далі – Розпорядження) та звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати їх такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Глава держави стверджував, що, видавши вказані постанови та Розпорядження, Кабінет Міністрів України порушив положення частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини третьої статті 17, частини другої статті 19, статті 75, пунктів 3, 22 частини першої статті 85, статті 91, пунктів 1, 2, 10 частини першої статті 92, частини третьої статті 113, пункту 10 статті 116, частини першої статті 117 Конституції України. Автор клопотання наголошував, що зазначені акти змінюють структуру, чисельність та обсяг функцій Міністерства внутрішніх справ України, безпідставно покладають на Державну міграційну службу України функції, закріплені законами за Міністерством внутрішніх справ України та іншими державними органами, вирішують ряд питань, що можуть бути реалізовані виключно шляхом прийняття відповідних законів.

У Рішенні Конституційного Суду України, зокрема, було вказано, що пунктом 5 Постанови № 750 постановлено «ліквідувати Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що діє у складі Міністерства внутрішніх справ, як урядовий орган державного управління». До повноважень Кабінету Міністрів України Конституцією України (пункт 9–1 статті 116) та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279–VI (абзац п'ятий пункту 6 частини першої статті 20) віднесені утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади. Крім того, у частині п'ятій статті 22 вказаного Закону за Урядом України закріплено право утворювати у системі міністерств урядові органи, затверджувати положення про них, призначати та звільняти їх керівників. Право Кабінету Міністрів України утворювати урядові органи включає в себе можливість

визначення правового статусу цих органів, проведення їх реорганізації та прийняття рішення про доцільність їх існування (ліквідацію). Отже, ліквідація Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що діяв як урядовий орган державного управління у складі Міністерства внутрішніх справ України і йому підпорядковувався, є зміною внутрішньої структури (кількості структурних підрозділів) цього міністерства, яка спрямована на оптимізацію його діяльності та не впливає на його загальну структуру, затверджену Верховною Радою України (стаття 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України») [442].

За час, який минув з моменту прийняття вказаного Рішення Конституційного Суду України Україна повернулася від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми державного правління, і ті функції щодо утворення, реорганізації, визначення правового статусу органів виконавчої влади, що належали Уряду, знову перейшли до Президента України. Однак, якщо слідувати логіці вказаного Рішення, ліквідація Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що діяв як урядовий орган державного управління у складі Міністерства внутрішніх справ України і йому підпорядковувався, є зміною внутрішньої структури (кількості структурних підрозділів) цього міністерства, отже, і створення Державної міграційної служби України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, також означає зміну такої структури? Якщо так, то Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» не передбачає створення в останньому ані центральних органів виконавчої влади, ані державних служб, і тоді положення указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 суперечать закону. Якщо ж цей захід не означає зміну структури Міністерства внутрішніх справ України, то означений указ суперечить Положенню про Міністерство внутрішніх справ, у п.1 якого визначено, що МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у

системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у тому числі з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

На нашу думку, статус Державної міграційної служби як окремого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого «спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України», є штучним, про що свідчить аналіз закріплених у Положенні про Міністерство внутрішніх справ повноважень Міністра щодо даної служби.

Так, Міністр внутрішніх справ України спрямовує та координує діяльність Державної міграційної служби України (далі – ДМС України), в тому числі:

формує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та контролює реалізацію їх ДМС України (від себе додамемо – покладення права формувати політику у будь-якій сфері на одну посадову особу уявляється нам щонайменш сміливим кроком);

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені ДМС проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритетні напрями роботи ДМС України та шляхи виконання покладених на неї завдань, погоджує плани її роботи;

приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності ДМС України та її територіальних органів;

порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів ДМС України повністю чи в окремій частині;

заслуховує звіти про виконання покладених на ДМС України завдань та планів її роботи;

вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо кандидатури на посаду Голови ДМС України і за пропозицією Голови служби – кандидатур на посади його заступників;

погоджує призначення на посади керівників та заступників керівників територіальних органів ДМС України; погоджує структуру апарату ДМС України; погоджує пропозиції Голови ДМС України щодо утворення, реорганізації, ліквідації її територіальних органів та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;

визначає структурний підрозділ апарату МВС України, що відповідає за взаємодію з ДМС України;

визначає посадових осіб МВС України, які включаються до складу колегії ДМС України;

визначає порядок обміну інформацією між МВС України та ДМС України, періодичність її подання;

порушує перед Президентом України питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності Голови ДМС України та його заступників;

ініціює питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату ДМС України та її територіальних органів і їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління ДМС України;

ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно Голови ДМС України, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату ДМС України та її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління ДМС України;

видає обов'язкові до виконання ДМС України накази та доручення з питань, що належать до сфери її діяльності;

доручає Голові ДМС України скасувати акти її територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови – скасовує акти територіальних органів ДМС України повністю чи в окремій частині;

вирішує інші питання, пов'язані зі спрямуванням і координацією діяльності ДМС України.

Якщо проаналізувати повноваження Голови Державної міграційної служби, визначені у Положенні про неї, затвердженому указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/ 2011, то можна переконатися, що без узгодження з Міністром внутрішніх справ він може затверджувати розподіл обов'язків між своїми заступниками; проводити особистий прийом громадян; скликати та проводити наради з питань, що належать до його компетенції; представляти в установленому порядку ДМС України у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами; а також у межах повноважень давати обов'язкові до виконання державними службовцями і працівниками апарату ДМС України та її територіальними органами і територіальним підрозділами доручення. Отже, наявна жорстка підпорядкованість ДМС Міністрові внутрішніх справ України.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що у чинних правових актах структура органів внутрішніх справ визначена суперечливо, що дає підстави для її довільного тлумачення. На нашу думку, для вирішення проблем, пов'язаних з цим, необхідно керуватися положеннями ч. 3 ст. 17 Конституції України, де закріплено, що організація і порядок діяльності правоохоронних органів визначаються законом. Оскільки Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» вже існує, необхідно визначити в ньому перелік органів та підрозділів внутрішніх справ, і забезпечити відповідність всіх підзаконних правових актів цій структурі.

3.3. Сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання управління персоналом органів внутрішніх справ

Одним із основних напрямів у розв'язанні проблем сучасності в різних сферах суспільного життя є подальше удосконалення системи управління, яке неможливе без удосконалення роботи з кадрами. Це повною мірою відноситься і до органів внутрішніх справ. Головне, за допомогою чого можна підняти рівень роботи міліції – це робота з кадрами, їх виховання, поліпшення їх юридичної підготовки, підвищення рівня службової етики, професійної майстерності та культури [38]. Сьогодні, коли органи внутрішніх справ знаходяться у стані реформування, особливої актуальності набуває проблема адміністративно-правового регулювання управління персоналом цих органів [443].

Проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ привертають увагу багатьох науковців. Вказаній проблематиці присвячено роботи О.М. Бандурки [444], Н.П. Матюхіної [445], В.П. Петкова [446], С.В. Петкова [447], О.Ю. Синявської [448], Р.А. Калюжного [449], В.І. Барка [450], К.С. Избаша [451] та багатьох інших науковців. Разом з тим, зважаючи на складність даної проблематики, багато питань у цій сфері ще потребують свого вирішення. Як справедливо зазначають О.А. Лупало і В.О. Кудря, у найзагальнішому вигляді проблемність кадрового забезпечення полягає у виникненні значного розриву між реальними можливостями органів внутрішніх справ та вимогами суспільства щодо діяльності працівників міліції по задоволенню соціальних потреб, зокрема можна виділити декілька найсуттєвіших правових проблем. По-перше, процес вдосконалення законодавства, що регулює кадрове забезпечення органів внутрішніх справ, обумовлюється залежністю від законодавства про державну службу, яке також потребує відповідного оновлення.

По-друге, потребує перегляду стан правового регулювання систем відбору осіб для виконання управлінських функцій в органах внутрішніх справ, а також підготовки та їх перепідготовки. Рівень сучасного управління органами внутрішніх справ вимагає залучення до роботи високопрофесійних керівників, а

саме, які вміють стратегічно мислити, впевнено володіють педагогічними якостями, теорією управління, соціологією і логікою, керуються принципами роботи з особовим складом, використовують основи оперативного мистецтва і тактики тощо. По-третє, потребує докорінного вдосконалення система оцінки результатів стану кадрового забезпечення та діяльності управлінського персоналу в органах внутрішніх справ України. По-четверте, адміністративно-правова система потребує ліквідації правових прогалин у кадровому забезпеченні [452, с.45].

Ефективна діяльність будь-якого державного органу, у тому числі і правоохоронного, у значній мірі залежить від послідовності, продуманості та дієвості управлінських впливів, які здійснюються керівництвом означених органів. У сьогоднішніх умовах адміністративної реформи функції сучасного керівника значно ускладнились, оскільки нові економічні і соціально-психологічні особливості, що характеризують сучасну ситуацію в нашій державі, істотно ускладнюють умови і зміст його управлінської діяльності. Життя ставить перед кожним керівником такі проблемні завдання, котрі він повинен дуже швидко й самостійно вирішувати. Це такі завдання, як визначення стратегічних цілей управління, розробка детальних планів для досягнення цих цілей, координація діяльності організації з іншими структурами, постійне вдосконалення ієрархічної структури, оптимізація процедури прийняття управлінських рішень, пошук найбільш ефективних стилів управління й удосконалення мотивації дій співробітників [453, с.56]. Як справедливо зазначає А.М. Куліш, не заперечуючи необхідності оновлювати кадри та позбуватися посадовців, які дискредитують правоохоронні органи корупційними зв'язками та іншими порушеннями законності, необхідно зазначити однак, що головним недоліком даної процедури у сучасних умовах є її закритість. Підстави звільнень одних і призначення інших керівників залишаються незрозумілими навіть для їх підлеглих, що обумовлює циркулювання різноманітних чуток та версій у засобах масової інформації. Ці версії, пов'язані у першу чергу з політичними та економічними інтересами певних осіб, знижують авторитет правоохоронних

органів в очах громадськості, представляючи їх діяльність вкрай політизованою [454, с.86–87].

Разом з тим, не зважаючи на важливість проблематики визначення раціональності існуючої системи призначення керівних кадрів в органах виконавчої влади, у тому числі і правоохоронних, у науці вона розроблена ще недостатньо. Це обумовлює актуальність визначення ефективності процедури призначення керівних кадрів у правоохоронних органах.

На вирішення проблеми подолання суб'єктивності та заполітизованості призначення керівного складу правоохоронних органів спрямований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо погодження кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників у правоохоронних органах України), реєстраційний номер 6455 від 01.06.2010 р. [455]. Вказаним проектом запропоновано внесення змін до Законів України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про державну податкову службу в Україні» та «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» в частині врахування положень законодавства стосовно погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності призначення та звільнення керівників у правоохоронних органах України. Керівники урядових органів державного управління в складі Міністерства внутрішніх справ України призначаються на посади та звільняються з цих посад Кабінетом Міністрів України за поданням, яке вноситься Міністром внутрішніх справ України після погодження кандидатур на ці посади в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності». Так, частину одинадцяту статті 7 Закону України «Про міліцію» [2] запропоновано викласти у такій редакції: «Заступник Міністра внутрішніх справ України – начальник Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України, яке вноситься ним після погодження кандидатури на цю посаду в Комітеті Верховної Ради України

з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та за погодженням із Верховною Радою Автономної Республіки Крим». Частина дванадцята цієї ж статті, на думку авторів законопроекту, має бути викладена наступним чином: «Начальники головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, керівники навчальних закладів та науково-дослідних установ Міністерства внутрішніх справ України призначаються на посади та звільняються з посад Міністром внутрішніх справ України після погодження кандидатур на ці посади в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності» [455].

Як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, результати аналізу сучасної практики застосування Законів України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про державну податкову службу в Україні» та «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» переконують, що неврегульованість питання щодо призначення та звільнення з посад перших заступників, заступників керівників правоохоронних органів України, керівників регіональних правоохоронних органів та деяких інших посадових осіб призвела до негативних процесів в кадровій політиці силових структур держави. Зокрема, стала нормою практика, коли відомчими наказами безпідставно скорочується або збільшується кількість керівних посад, змінюється назва служб та підрозділів, створюються нові структурні підрозділи, що дублюють функції вже існуючих. Здебільшого такі «реформи» проводяться задля кадрових призначень, в тому числі осіб, які за своїми професійними, діловими та моральними якостями не можуть займати керівні посади в правоохоронних органах, а також звільнення з посад високопрофесійних, але з певних причин неугодних керівнику посадових осіб. Дуже часто такі дії мають корупційне підґрунтя. В таких умовах не забезпечується демократичний цивільний контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, податкової міліції та інших правоохоронних органів України, адже навіть в профільних комітетах парламенту відсутня інформація щодо дотримання чинного законодавства з питань організації діяльності, зокрема –

роботи з кадрами. Стало тенденцією за короткий термін протягом 1–2 років по декілька разів змінювати повний склад заступників міністра внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції ДПА України, та відповідних керівників правоохоронних органів обласного рівня, що вкрай негативно позначається на ефективності виконання правоохоронцями функціональних завдань, стимулює прояви корупції в силових структурах. Це призводить до чисельних звернень громадян України до народних депутатів України зі скаргами на упереджені, непрофесійні або відверто корупційні дії керівників правоохоронних органів [456]. На подолання таких негативних тенденцій і спрямовано законопроект № 6455 від 01.06.2010 р.

Цікаво, що спроби встановити процедуру погодження призначень керівників правоохоронних структур вже здійснювалися: так, норма, відповідно до якої начальник Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України призначається на посаду і звільняється з посади за рішенням Кабінету Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, і є першим заступником Міністра внутрішніх справ України, була закріплена у п.4 ст.9 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», крім того, схожа процедура мала застосовуватися і до призначень заступників начальника Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, і процедури створення і ліквідації відділів, відділень або груп по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю у містах [457]. Однак Рішенням Конституційного Суду України від 27 травня 2009 року № 12–рп у справі № 1–11/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [458] було сформовано правову позицію щодо погодження кадрових призначень з комітетами Верховної Ради України, сутність якої полягає

у наступному. Відповідно до Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи державної влади, зокрема законодавчої, здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 6, частина друга статті 19). Системний аналіз положень Конституції України, проведений Конституційним Судом України, вказує на те, що повноваження органів державної влади визначаються Конституцією і законами України, а Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України. Основним Законом України визначено правовий статус Верховної Ради України, основи статусу народних депутатів України, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (стаття 83, пункт 34 частини першої статті 85, частини перша, п'ята статті 89, статті 98, 101) [1]. За Основним Законом України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, організація і порядок діяльності яких встановлюються законом (частини перша, п'ята статті 89) [1]. Правовий статус, функції та організаційні основи діяльності комітетів Верховної Ради України закріплюються Законом України «Про комітети Верховної Ради України» [222]. У статті 1 цього закону відтворено положення частини першої статті 89 Конституції України та зазначено, що комітет відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй. У ньому також визначено функції комітетів Верховної Ради України, а саме: законопроектну, організаційну та контрольну. До організаційної функції комітетів належить попереднє обговорення відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду

на їхнє призначення, підготовка до розгляду Верховною Радою України висновків щодо цих кандидатур (пункт 3 частини першої статті 13) [222]. При цьому серед контрольних функцій комітетів, визначених у статті 14 вказаного закону, функції стосовно вирішення кадрових питань немає. Спираючись на викладені вище положення, Конституційний Суд України вирішив визнати такими, що не відповідають Конституції України, положення пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341–ХІІ з наступними змінами щодо погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією призначення на посаду начальника Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України; призначення на посади і звільнення з них начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління Служби безпеки України, начальників відділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю в Автономній Республіці Крим і в областях; створення і ліквідації спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, призначення на посади і звільнення з них керівників цих спеціальних підрозділів; а також призначення керівників управління з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю Генеральної прокуратури України та його відділів.

Разом з тим, Законом України від 23 жовтня 2009 року № 1692–VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» [224] внесено зміни до Законів України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та «Про комітети Верховної Ради України». Зокрема, згідно зі статтею 33–1 «Про комітети Верховної Ради України», комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, здійснюють

погодження і консультації щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійснюють інші погодження і консультації у випадках, передбачених законами. Процедура погодження і консультацій визначається спільним рішенням комітету і відповідного державного органу [224].

Однак необхідно звернути увагу на той факт, що з моменту реєстрації законопроекту № 6455 від 01.06.2010 р. наша держава, відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV [235], знову перетворилася з парламентсько-президентської у президентсько-парламентську республіку, а також було прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». Останнім, зокрема, у ст. 9 визначено, що перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) відповідно до пропозицій відповідного міністра. При цьому, на що слід звернути особливу увагу, у разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступник міністра звільняються з посад Президентом України. Виняток становить лише посада заступника міністра – керівника апарату, який також призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посаду заступника міністра – керівника апарату відповідно до пропозиції відповідного міністра. У разі звільнення міністра заступник міністра – керівник апарату не звільнюється з посади, а навпаки, здійснює певні повноваження міністра до призначення на цю посаду іншої особи [13]. Таким чином, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» остаточно закріплено політизований характер кадрових

призначень, на що міститься пряме посилання у ч. 5 ст. 9: «Посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу» [233].

Отже, правове закріплення здобула модель призначення та звільнення заступників міністра, за якою такі призначення здійснюються без погодження з іншими суб'єктами, що не входять до структури органів виконавчої влади. Це цілком логічний результат повернення до домінуючої ролі Президента у системі виконавчої влади. Моделі президентської та парламентської республік мають свої вади та переваги, аналіз яких не входить до предмету нашого дослідження. Однак складається ситуація, за якої створені всі підстави, щоб посади першого заступника і заступника міністра не заміщувалися професіоналами. Оскільки особи, що працюватимуть на таких посадах, чітко усвідомлюватимуть, що займають такі посади лише протягом виконання міністром своїх повноважень, вони неминуче відчуватимуть себе тимчасовими працівниками, від яких потребується скоріше особиста відданість міністру, ніж певний фаховий рівень. Нестабільність посадового становища таких осіб ще й підкреслюється тим, що на них навіть не поширюються вимоги трудового законодавства та законодавства про державну службу, тобто вони практично позбавлені права оспорити у судовому порядку незаконність вчинених щодо них дій, пов'язаних із їх посадовим становищем. Особливо небезпечною така ситуація є для правоохоронних органів, оскільки мова йде про надання владних повноважень, у тому числі і пов'язаних із застосуванням заходів державного примусу, особам, які не відчують стабільності свого посадового стану, знають, що навіть у випадку їх самовідданої роботи це жодним чином не убезпечить їх від звільнення. На нашу думку, це створюватиме умови для корупції, зловживання владними повноваженнями, інших порушень закону.

Іншою проблемою, вирішення якої потребує удосконалення адміністративно-правового регулювання, є проблема відповідності професійно важливих якостей працівника органів внутрішніх справ вимогам, які

висуваються до його діяльності. Працівники органів внутрішніх справ під час виконання покладених на них обов'язків зазнають різноманітних впливів з боку їх партнерів по взаємодії, причому значна частина їх комунікацій носить складний, конфліктний характер [459, с.13–16]. Наслідками тривалого впливу негативних факторів професійної діяльності є професійна деформація, розвиток психосоматичних захворювань, підвищення рівня агресивності тощо. Нівелювання негативних впливів професійної діяльності на особистість працівника ОВС потребує системної роботи у напрямках виховання персоналу та психологічного забезпечення проходження служби. Крім того, важливу роль відіграють виховні та психологічні заходи, здійснювані під час адаптації молодого працівника або курсанта до умов проходження служби (навчання у відомчому навчальному закладі), для попередження надзвичайних подій з особовим складом, для підвищення рівня дисципліни в органах та підрозділах [460]. Це обумовлює ту увагу, що приділяється сьогодні проблемам виховання та психологічного супроводження діяльності персоналу ОВС. Як справедливо зазначає В.Т. Білоус, традиційними умовами, що сприяли вчиненню правопорушень та злочинів співробітниками правоохоронних органів, залишаються низькі їх моральні якості, слабка дисципліна, відсутність належного контролю за діями підлеглих, незадовільна індивідуально-виховна робота з боку керівництва відповідних служб і підрозділів. Практикою доведено, що уміння користуватися владними повноваженнями, якими наділені всі співробітники правоохоронних органів, повинно спиратися на високий рівень їх моральних якостей [461, с.150].

У загальному розумінні виховання являє собою процес передавання й організації засвоєння накопиченого людством соціально-історичного досвіду, його духовної культури. Необхідно відзначити, що провідною тенденцією розвитку сучасної педагогіки є позбавлення від розуміння виховання як суб'єкт-об'єктного процесу, за якого визнавалося, що суб'єкт виховання активно та цілеспрямовано формує у пасивного об'єкта всі необхідні якості, вміння та навички, а об'єкт повинен сприймати ці виховні впливи. Цей підхід, цілком

закономірний у тоталітарній радянській системі, за якої інтереси держави і суспільства визнавалися провідними, а інтереси і права особистості – малозначущими, змінюється сьогодні суб'єкт–суб'єктивним підходом до виховання. Особливістю останнього є визнання рівноправності вихователя і вихованця, визнання останнього активним, свідомим та відповідальним суб'єктом виховного процесу.

Виховання працівників ОВС у широкому розумінні являє собою процес цілеспрямованого формування особистості працівників ОВС в умовах спеціально організованої виховної системи, що забезпечує взаємодію вихователів та вихованців. У вузькому розумінні – це спеціальна виховна діяльність, що має за мету формування професійно важливих якостей та властивостей працівника і відносин у колективах органів внутрішніх справ.

Зміст виховної роботи в органах внутрішніх справ включає формування наукового світогляду; моральний розвиток працівників, складовими якого є формування активної громадської позиції, патріотизму, високої внутрішньої дисциплінованості, гуманізму, поваги до прав і свобод людини, високого рівня правосвідомості; фізичне та естетичне виховання; оволодіння комунікативними навичками, необхідними для ефективного здійснення професійної діяльності [462].

Виховна робота в органах внутрішніх справ здійснюється із додержанням наступних принципів: гуманізму, зміст якого полягає у визнанні пріоритетності людини, її особистісного світу, потреб та інтересів; принцип урахування вікових та індивідуальних особливостей працівників ОВС; принципу стимулювання працівників до самовиховання; зв'язку виховання з практичною діяльністю працівника; створення морально-психологічного клімату в колективі, за якого створювалася б атмосфера стимулювання персоналу до прояву кращих якостей працівника ОВС; принципу цілеспрямованості і систематичності виховних впливів.

Учасниками виховного процесу є вихователь та вихованець [463, с.185–188]. Необхідно відзначити, що, з огляду на системний характер виховного

процесу в органах внутрішніх справ виховних впливів зазнають всі його учасники: так, начальники відділів та відділень, виступаючи в якості вихователів для своїх підлеглих, одночасно зазнають виховних впливів з боку своїх керівників. Таким чином, чітко відділити вихователів та вихованців у виховній системі можливо лише стосовно відомчих навчальних закладів, де керівництво закладу, професорсько-викладацький склад виступає в якості вихователів, а перемінний склад, що навчається – в якості вихованців. В інших же сферах діяльності ОВС будь-яка однозначна класифікація неминуче матиме вади внаслідок неврахування того факту, що на кожного з тих, хто здійснює виховні впливи, одночасно впливають з виховною метою й інші учасники виховного процесу. Це стосується і служб по роботі з персоналом органів внутрішніх справ – виступаючи, з одного боку, вихователями для певного кола працівників ОВС у межах своєї компетенції, вони одночасно зазнають виховних впливів з боку свого керівництва, що за умов єдиноначальності в органах внутрішніх справ часто носить визначальний характер [464, с.4–6].

Методи виховання персоналу ОВС за своїм характером поділяються на три групи. По-перше, це методи формування свідомості, до яких належать роз'яснення, бесіда, інструктаж, а також приклад, причому роль останнього з-поміж інших найбільш значуща. Так, якщо керівник органу або підрозділу у своїй повсякденній діяльності припускає порушення службової дисципліни, корупційні прояви, зловживання алкогольними напоями, то бесіди з його підлеглими щодо необхідності додержуватися дисципліни тощо неминуче будуть мати низький ефект. Це пояснюється існуванням у працівників моделі бажаної поведінки, відповідність якій призводить до кар'єрного зростання. Тобто певні негативні прояви у поведінці начальника сприймаються як малозначущі для кар'єрного просування або навіть бажані для цього, оскільки, не зважаючи на них, працівника було призначено на керівну посаду. По-друге, це методи організації діяльності та формування досвіду бажаної поведінки працівників. До них належать вправи, тренування, громадська думка та ін. По-третє, до методів

виховання персоналу ОВС належать методи стимулювання поведінки та діяльності (заохочення, покарання, кар'єрне зростання, а також метод контролю).

Проблема організації культурно-естетичного формування особистості працівника ОВС є однією з найактуальніших у сучасних умовах підвищення вимог до професійного рівня правоохоронців [465, с.3]. Як справедливо зауважує О. Кондратюк, не можна розглядати правове виховання без естетичного. Його спрямування – це засвоєння певної системи знань, понять, уявлень з метою забезпечення естетичного ставлення до дійсності, розуміння та об'єктивна оцінка прекрасного в природі, мистецтві, у праці й спілкуванні між людьми. Естетичне виховання передбачає формування та утвердження естетичних поглядів і переконань, смаків, художнього кругозору, вмінь і навичок творчої художньо-естетичної діяльності, тобто формування і розвиток естетичної культури особистості [466, с.76]. Змістом професійної правової культури, як переконливо доводить С.І. Федик, є не лише теоретично обґрунтована повага до права й переконаність у його соціальній та особистісній цінності, не тільки глибокі фундаментальні юридичні знання, а й висока загальна культура й широка ерудиція, освіченість, високий рівень інтелекту та духовності [467, с.12].

Проте сучасна ситуація свідчить, що культурно-естетичний рівень працівників органів внутрішніх справ ще далекий від досконалості: численні статті у засобах масової інформації та результати соціологічних опитувань свідчать, що певна частина правоохоронців припускає брутальність і грубощі під час спілкування, не володіє комунікативними навичками, справляє враження культурно нерозвинених осіб тощо. При цьому сучасний досвід організації цього напрямку виховної діяльності свідчить, що дана робота у практичних підрозділах внутрішніх справ, як правило, проводиться стихійно, переважає одноманітність форм її організації. Недостатній рівень виховної роботи зумовлюється низьким рівнем психолого-педагогічної підготовки працівників підрозділів по роботі з персоналом, прогалинами в їх теоретичних знаннях щодо особливостей виховної роботи за даним напрямом та перевантаженістю праці ОВС своїми службово-

оперативними завданнями, що в певній мірі обумовлює їх культурно-естетичну стагнацію.

За таких умов виникає об'єктивна потреба розробки організаційної структури, змісту і функцій діяльності суб'єктів управління культурно-естетичним вихованням працівників органів внутрішніх справ і вдосконалення форм її організації з урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду.

У сучасній педагогіці в Україні поняття правового виховання визначається як формування морально-правової (а також естетично-правової) культури, яка включає в себе: володіння певною системою знань і ціннісних орієнтацій, естетики, моралі права в єдності; готовність дотримуватись правових норм і громадянських обов'язків; правову пропаганду; виховання в дусі поваги до законів і прав; формування активної життєвої позиції; неприпустимість антисуспільних дій та порушень громадського порядку [468, с.153–154; 469, с.184–185].

При цьому необхідно зазначити, що культурно-етичні основи забезпечення діяльності кадрів мають зовнішню і внутрішню сфери застосування. До зовнішньої належать ті, що впливають на стосунки працівників органів внутрішніх справ з населенням, окремими громадянами. Це організація прийому громадян у зручний для них час, належна обстановка в службових приміщеннях загального користування, вміння налагоджувати та підтримувати контакти з населенням, представниками громадських організацій, керівниками установ, підприємств, організацій, вміння спілкуватися, тобто уважність до співрозмовника, пошана, поведінка працівників, їх зовнішній вигляд, навіть вираз обличчя: привітний або непривітний, співчутливий чи байдужий. Від всього цього залежить як працівників органів внутрішніх справ сприймають люди, яка складається громадська думка про ці органи взагалі. Внутрішня – це взаємини колег, товаришів один з одним, начальників з підлеглими, тобто морально-психологічний клімат і культура поведінки в колективі. Зовнішня культура працівника органу внутрішніх справ виявляється в його поведінці, у тому числі в побуті та сім'ї, у розмовній та письмовій мові, манері триматися,

зовнішньому вигляді, носінні форменого одягу. Вона повинна формувати в особового складу високі моральні якості, гуманне ставлення до людей. Внутрішня культура – це душа людини, тобто її інтелектуальна та емоційна сфери. Вона, в основному, дана від природи, її розвиток залежить від того, наскільки людина здатна засвоювати духовні цінності, накопичені людством. Внутрішня культура виявляється у спілкуванні, благородних вчинках, культурі мислення, почуттях, здатності прийти на допомогу, співчувати.

Культура особистості, естетичний фактор у поєднанні з професійними якостями відіграють вирішальну роль у взаємодії працівників органів внутрішніх справ з населенням.

Вищевказані якості виховуються у працівників органів внутрішніх тільки в результаті повсякденної роботи. Ще у 1992 р. Міністерство внутрішніх справ України видало наказ «Про підвищення рівня загальної і професійної культури, службової етики працівників органів внутрішніх справ та роль керівників в організації виховної роботи» [470]. У ньому містяться вимоги про необхідність розроблення комплексних спрямованих на підвищення загальної і професійної культури особового складу. Відповідальність за стан виховної роботи з особовим складом покладено на керівників органів внутрішніх справ, їх заступників, начальників служб усіх рівнів. Зазначено також, що особиста участь керівників у вихованні підлеглих є невід'ємною частиною їх службової діяльності. Проте, як свідчить Програма формування позитивного іміджу міліції України на 2003–2007 рр., вирішення проблеми підвищення загальної культури працівників ОВС є ще далеким від завершення. Серед основних чинників, які негативно впливають на імідж міліції України, зокрема, вказані прорахунки та недоліки в діяльності міліції, які викликають незадоволення конкретних громадян або значний суспільний резонанс, а також відсутність цілеспрямованих дій щодо зміцнення довіри до працівників органів внутрішніх справ з боку населення. Відзначається також негативний досвід особистих контактів населення з працівниками міліції, психологічний тиск, грубість у спілкуванні з громадянами. Пункт 4.1 цієї Програми ставить перед органами внутрішніх справ завдання удосконалити

систему занять, співбесід з працівниками міліції, у тому числі керівним складом, з метою підвищення їх загальної, мовної культури, світогляду, покращення зовнішнього вигляду, поведінки, формування навичок публічних виступів, спілкування з громадянами, журналістами, вивчення практичних основ діяльності засобів масової інформації, відповідно скорегувати навчальні плани в закладах системи МВС, залучати з цією метою висококласних фахівців.

Однак, щоб це завдання не залишилося декларативним, необхідно визначити ті фактори, які негативно впливають на роботу з культурно-естетичного формування особистості працівника органів внутрішніх справ. Аналіз сучасного стану даного напрямку роботи з персоналом ОВС в практичних підрозділах свідчить, що досягненню мети оволодіння кожним працівником високим естетично-культурним рівнем перешкоджає низка труднощів, а саме:

недоліки в організації оперативної-службової діяльності, наслідком яких є надмірна тривалість робочого часу працівників, і, відповідно, скорочення часу на відпочинок і культурно-естетичний розвиток;

некритичність певної частини керівництва органів, служб і підрозділів внутрішніх справ до вербальної (словесної) культури працівників: поблажливе ставлення до орфографічних, стилістичних, пунктуаційних помилок в службовій документації, некоректних в контексті лексичних правил висловлювань працівників під час спілкування з громадянами та колегами тощо;

недостатня активність підрозділів роботи з персоналом щодо пропагування національних та світових культурних надбань, у тому числі обумовлена недостатнім культурно-естетичним рівнем самих працівників вказаних підрозділів;

недоліками роботи з професійного відбору кандидатів на посади працівників міліції, наслідком яких є комплектування органів, служб і підрозділів персоналом з низьким загальнокультурним рівнем;

невраховання рівня культурно-естетичного розвитку працівників під час формування резерву на висунення, призначенням на вищу посаду.

Наслідками ситуації, що склалася, є негативне відношення певної частини населення до працівників органів внутрішніх справ, обумовлене культурно-естетичною нерозвиненістю певної частини з них, невміння переважаючої кількості працівників використовувати свій вільний час для оволодіння культурними цінностями, численні помилки у службовій документації, обумовлені недостатнім рівнем вербальної культури.

Підвищення культурно-естетичного рівня працівників органів внутрішніх справ вимагає проведення невідкладних заходів організаційно-правового характеру, першочерговими з яких мають бути:

допомога керівництву практичних підрозділів оволодінню навичками та вміннями щодо наукової організації праці з метою оптимізації робочого часу їх підлеглих;

уведення до програми професійної підготовки працівників ОВС навчальних дисциплін «Техніка ораторського мистецтва»;

заміщення посад працівниками підрозділів ДРП лише за умов проходження ними спеціального навчання, програма якого включала б ознайомлення з культурними надбаннями людства;

включення до програми співбесіди з кандидатами на посади працівників ОВС питань, за допомогою яких може бути виявлений рівень їх культурно-естетичного розвитку;

активізація роботи з пропагування культурно-естетичних цінностей (проведення конкурсів серед працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх справ на кращий літературний, музичний твір тощо).

Підвищення іміджу працівників органів внутрішніх справ можливе лише за умови оволодіння ними навичками словесної культури, обізнаності щодо найвидатніших подій в галузі літератури та мистецтва, здатності підтримати розмову не лише на професійні, але й на загальнокультурні теми. Ступінь довіри населення до своїх правоохоронців може бути збільшений завдяки включенню роботи з підвищення культурно-естетичного рівня працівників ОВС до напрямів кадрової політики в системі МВС України.

Виховання у системі ОВС тісно пов'язане із психологічним забезпеченням проходження служби. На відміну від широкого кола вихователів, коло суб'єктів психологічного забезпечення значно вужче, що обумовлено професійним та вузькоспеціалізованим характером останнього. Психологічне забезпечення оперативно-службової діяльності ОВС – це система організаційних та психологічних заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з персоналом та підвищення ефективності професійної діяльності органів внутрішніх справ України.

Завданнями психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності ОВС є:

надання допомоги керівникам усіх рівнів з питань зміцнення дисципліни й законності в органах внутрішніх справ України, створення ефективної системи забезпечення психологічної та психофізіологічної надійності персоналу;

здійснення професійної орієнтації і професійно-психологічного відбору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ України та навчання в навчальних закладах МВС України з метою визначення їх психологічної готовності до правоохоронної діяльності в органах внутрішніх справ України;

здійснення психологічного вивчення працівників, які переміщуються на іншу посаду в системі МВС України, з метою визначення їх психологічних характеристик та прогнозування психологічної готовності до виконання ними певних оперативно-службових завдань;

психологічна підготовка працівників органів внутрішніх справ України до виконання своїх функціональних обов'язків як у повсякденних, так і в екстремальних умовах;

проведення психопрофілактичної роботи в органах внутрішніх справ України з персоналом органів та підрозділів внутрішніх справ;

здійснення заходів щодо оптимізації соціально-психологічного клімату в колективах;

психологічне консультування керівників органів внутрішніх справ України, а також працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей;

психологічне супроводження оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України (упровадження досягнень сучасної психології в процес розкриття та розслідування злочинів; надання психологічної допомоги працівникам органів внутрішніх справ України під час охорони громадського порядку та при забезпеченні переговорної діяльності; розроблення та впровадження новітніх психологічних технологій в оперативно-службову діяльність, у тому числі із застосуванням комп'ютерної поліграфічної техніки);

психолого-педагогічне супроводження навчально-виховного процесу в навчальних закладах МВС України, здійснення психологічної підготовки працівників органів внутрішніх справ України, надання психологічної допомоги особам, прийнятим на службу, в адаптації до умов оперативно-службової діяльності;

упровадження тренінгових технологій формування в працівників органів внутрішніх справ України відповідних професійно важливих психологічних якостей, психологічної стійкості, навичок безпечної поведінки, уміння розв'язувати свої психологічні проблеми та управляти конфліктними ситуаціями з урахуванням особливостей несення служби та категорій працівників органів і підрозділів внутрішніх справ;

виявлення за допомогою психологічних та соціологічних методів чинників, що сприяють виникненню соціально-психологічних проблем в оперативно-службовій діяльності органів внутрішніх справ України.

Психологічне забезпечення здійснюють працівники служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України (далі – працівники служби психологічного забезпечення). До структурних підрозділів служби психологічного забезпечення належать: Центр практичної психології при МВС України (далі – ЦПП при МВС України), на який покладено функції управління та координації діяльності всіх

підрозділів служби психологічного забезпечення, Центри практичної психології при головних управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управліннях МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті; окремі посади практичних психологів у міських, районних, лінійних органах, стройових та спеціальних підрозділах внутрішніх справ; підрозділи психологічного забезпечення та окремі посади психологів Державної служби охорони при МВС України; підрозділи психологічного забезпечення внутрішніх військ МВС України; підрозділи психологічного забезпечення відомчих навчальних закладів МВС України. Структура і штати служби психологічного забезпечення затверджуються Міністром внутрішніх справ України [471].

До працівників служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України висуваються наступні кваліфікаційні вимоги. Головний психолог повинен мати вищу психологічну освіту і стаж роботи на посаді старшого психолога органів внутрішніх справ України не менше 3 років. Старший психолог мусить мати вищу психологічну освіту і стаж роботи на посаді психолога органів внутрішніх справ

України не менше 3 років, психолог – мати вищу психологічну освіту без висування вимог до стажу роботи. При цьому до працівників, які займають вказані посади, висуваються наступні вимоги: вони повинні знати: нормативно-правові акти; розпорядження, вказівки, методичні та інші матеріали з практичної психології; психологію праці і управління; юридичну, інженерну і соціальну психологію; методи вивчення психологічних особливостей службової діяльності працівників ОВС, індивідуальної психодіагностики; технічні засоби, які застосовуються в процесі психодіагностики, психокорекції, вивчення умов служби; передовий вітчизняний і світовий досвід роботи психологів правоохоронних органів; основи психофізіології, патопсихології, психокорекції, профорієнтаційної роботи; основи трудового законодавства; завдання та функції, правові підстави діяльності органів, підрозділів внутрішніх справ, служб та навчальних закладів МВС України; структуру системи МВС України та порядок

функціонування служби психологічного забезпечення органів внутрішніх справ України, її взаємодії з іншими органами, підрозділами, службами, навчальними закладами та науково-дослідними установами МВС України.

Основними напрямками діяльності з психологічного забезпечення проходження служби є організація та проведення професійної орієнтації і професійно-психологічного відбору, психопрофілактична робота та психологічне супроводження служби, психологічне супроводження оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України та психолого-педагогічне супроводження навчально-виховного процесу в навчальних закладах МВС України, здійснення психологічної підготовки та впровадження новітніх психологічних технологій.

Напрямок організації та проведення професійної орієнтації і професійно-психологічного відбору включає здійснення психологічного діагностування, вивчення особистісних, інтелектуальних якостей кандидатів на службу в органах внутрішніх справ України (у тому числі до складу спеціальних миротворчих підрозділів), кандидатів на навчання в навчальних закладах МВС України, працівників органів внутрішніх справ України, що висуваються на керівні посади або переміщуються на інші посади в системі МВС України. Це передбачає підготовку висновків щодо наявності необхідних професійно важливих якостей, ступеня інтелектуально-мотиваційної, психологічної готовності та придатності кандидатів до служби в органах внутрішніх справ України (у тому числі до складу спеціальних миротворчих підрозділів), кандидатів на навчання в навчальних закладах МВС України, працівників органів внутрішніх справ України, що висуваються на керівні посади або переміщуються на інші посади в системі МВС України, а також щодо здатності виконання ними оперативно-службових завдань у різних умовах службової діяльності.

Напрямок здійснення психопрофілактичної роботи та психологічного супроводження служби включає проведення психодіагностики з метою виявлення в працівників органів внутрішніх справ України станів емоційно-психологічної напруженості, перевтоми, інших негативних психологічних станів;

організація та проведення психопрофілактичної роботи з працівниками органів внутрішніх справ України; здійснення корекції психологічної напруженості, перевтоми та інших негативних психологічних станів, організацію та забезпечення роботи кабінетів психологічної корекції та регуляції; здійснення індивідуально-психологічного консультування керівників органів і підрозділів внутрішніх справ, працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей під час розв'язання їх психологічних та сімейних проблем, а також надання психологічної допомоги молодим працівникам органів внутрішніх справ України в процесі їх адаптації до умов службової діяльності; участь у службових розслідуваннях надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю та самоушкодженнями працівників органів внутрішніх справ України, у тому числі із самогубствами; надання психологічної допомоги працівникам органів внутрішніх справ України після їх перебування в екстремальних ситуаціях, пов'язаних із виконанням оперативно-службових завдань, застосуванням вогнепальної зброї і спецзасобів, отриманням значних психогенних навантажень, зниженням працездатності тощо. При цьому у разі застосування працівниками органів внутрішніх справ України вогнепальної зброї на поразку, а також після їх перебування в екстремальних ситуаціях, пов'язаних із загибеллю людей, або в разі виявлення в працівника негативного психоемоційного чи психофізіологічного стану за результатами психологічної експрес-діагностики працівники служби психологічного забезпечення мають право тимчасово (терміном до 3 діб) усувати працівників органів внутрішніх справ України від виконання службових обов'язків зі збереженням заробітної плати для надання невідкладної психологічної допомоги та здійснення заходів первинної психопрофілактики з подальшим вирішенням питання про їх допуск до самостійного несення служби. Обґрунтоване рішення про усунення працівників органів внутрішніх справ України від виконання ними службових обов'язків оформляється психологом у письмовому вигляді та надається керівництву органу, підрозділу внутрішніх справ з обов'язковим ознайомленням даних працівників органів внутрішніх справ України під особистий підпис.

Крім того, напрямок психопрофілактичної роботи та психологічного супроводження служби передбачає здійснення аналізу причин і умов психологічного травматизму, тілесних ушкоджень чи загибелі працівників органів внутрішніх справ України під час виконання ними службових обов'язків та поза службою, підготовка методичних рекомендацій щодо їх попередження, вивчення соціально-психологічного клімату в колективах, надання рекомендацій щодо його поліпшення, а також профілактика та вирішення конфліктних ситуацій; надання рекомендацій з питань раціонального розподілу кадрів у колективах з урахуванням індивідуально-психологічних характеристик працівників органів внутрішніх справ України, їх психологічної сумісності з метою ефективного виконання ними оперативно-службових завдань, зміцнення дисципліни і законності.

До вказаного напряму діяльності належать також участь у роботі атестаційних комісій органів внутрішніх справ України, формуванні резерву кадрів на висунення, проведенні психологічного вивчення працівників органів внутрішніх справ України під час їх переміщення на керівні посади; вивчення психологічної сумісності працівників органів внутрішніх справ України та їх готовності до спільної професійної діяльності в складі спеціальних загонів, груп, нарядів, екіпажів тощо, надання рекомендацій щодо їх комплектування; розроблення рекомендацій з питань використання в роботі з працівниками органів внутрішніх справ України методів соціально-психологічного, індивідуально-психологічного та реабілітаційного характеру для керівників органів і підрозділів внутрішніх справ та апаратів роботи з персоналом; сприяння оптимізації соціально-психологічного клімату в органах і підрозділах внутрішніх справ, надання психологічної допомоги керівництву в процесі розроблення та виконання управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності діяльності та зміцнення дисципліни; участь у службових розслідуваннях надзвичайних подій, порушень працівниками органів внутрішніх справ України дисципліни і законності; надання консультативної та практичної допомоги

працівникам органів внутрішніх справ України в питаннях взаємодії з різними верствами населення, а також представниками засобів масової інформації.

У межах напряму психологічного супроводження оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України здійснюються наступні форми діяльності: консультування працівників органів внутрішніх справ України з психологічних аспектів оперативно-службової діяльності; психологічне забезпечення переговорів зі злочинцями шляхом надання консультативної допомоги працівникам оперативних служб або прийняття безпосередньої участі в їх проведенні; вивчення потреб органів внутрішніх справ України в психологічних технологіях для різних видів оперативно-службової діяльності, формування замовлень на їх розроблення відповідним навчальним закладам і науковим установам та подальше їх упровадження в практику; складання психологічних портретів осіб, які підозрюються в скоєнні злочинів; проведення психологічних експертиз та поліграфних досліджень.

Напрямок психолого-педагогічного супроводження навчально-виховного процесу в навчальних закладах МВС України, здійснення психологічної підготовки та впровадження новітніх психологічних технологій передбачає проведення занять у системі службової підготовки працівників органів внутрішніх справ України з психологічної тематики, спрямованих на розвиток професійно значущих психологічних якостей, підвищення психологічної стійкості під час виконання оперативно-службових завдань, особистої дисциплінованості, культури спілкування та чуйного ставлення до громадян; консультування керівників органів внутрішніх справ України з питань використання психологічних технологій у роботі з кадрами, прогнозування психологічного стану працівників органів внутрішніх справ України та організації діяльності колективів в екстремальних умовах; організація заходів щодо формування в працівників органів внутрішніх справ України психологічної готовності до професійної діяльності в екстремальних ситуаціях, відповідального ставлення до дотримання правил безпеки в службовій діяльності, передбачливості; участь у підборі наставників та надання їм рекомендацій щодо

оптимальної адаптації молодих працівників органів та підрозділів внутрішніх справ до умов службової діяльності відповідно до їх індивідуальних особливостей, психологічне супроводження цього процесу, у разі необхідності, надання індивідуальної психокорекційної допомоги, аналіз та узагальнення результатів адаптації до умов служби, розроблення пропозицій та рекомендацій; запровадження тренінгових психологічних технологій підготовки працівників органів внутрішніх справ України до умов службової діяльності.

Функції психолого-педагогічного супроводження включають:

систематичне здійснення психологічної підготовки курсантів, слухачів як у навчальному процесі (під час вивчення дисциплін спеціалізації, бойової та фізичної підготовки, тренінгових занять, моделювання різних екстремальних ситуацій, з якими може зустрітися майбутній працівник органів внутрішніх справ України у службовій діяльності), так і в період проходження практики та стажування безпосередньо в органах і підрозділах внутрішніх справ;

організацію та здійснення психопрофілактичної і реабілітаційної роботи з працівниками навчального закладу МВС України, курсантами та слухачами, які мають ознаки психологічної дезадаптації;

поглиблені психодіагностичні та соціально-психологічні вивчення кандидатів на службу в органи внутрішніх справ України курсантів та слухачів з метою визначення їх індивідуально-психологічних властивостей, мотивації та професійної спрямованості для надання відповідної психологічної допомоги;

вивчення соціально-психологічного клімату в колективах, виявлення негативних явищ, конфліктних ситуацій та розроблення рекомендацій щодо їх подолання;

упровадження психологічних технологій в управління навчально-виховним процесом;

здійснення психологічної корекції нервово-психічної напруженості, перевтоми та інших несприятливих психологічних станів у курсантів, слухачів, а також працівників навчального закладу МВС України;

організація та забезпечення роботи психотренінгових комплексів (кімнат психологічної корекції та регуляції);

відстеження змін у психологічному стані курсантів, слухачів, що негативно впливають на процес навчання та своєчасне його корегування;

дослідження структури навчальної та професійної діяльності курсантів, слухачів з метою виявлення психологічних труднощів на різних етапах навчання за різними дисциплінами. Аналіз психологічних засад виникнення в курсантів, слухачів труднощів у навчанні, проблем у засвоєнні навчальної програми та низької успішності;

підготовка рекомендацій щодо оптимального розподілу курсантів, слухачів за навчальними групами та на посади молодших командирів. Вивчення та оптимізація міжособистісних стосунків у різних групах з метою правильного підбору командирів груп, підбір та розстановка молодшого командного складу навчальних колективів;

визначення рейтингу викладачів через оцінку рівня занять за змістовністю, науковістю, доступністю та іншими критеріями;

розроблення індивідуальних програм психолого-педагогічного супроводження курсантів, слухачів, яких віднесено до групи посиленої психологічної уваги.

Посилена психологічна увага – це система комплексних заходів психологічного характеру, що здійснюються з метою своєчасної профілактики та попередження надзвичайних подій серед працівників органів внутрішніх справ України, підвищення рівня адаптаційних можливостей особистості працівників (курсантів, слухачів) до умов службової діяльності, забезпечення їх психологічного благополуччя, збереження психічного й фізичного здоров'я, запобігання службовому та побутовому травматизму. Групи посиленої психологічної уваги (далі – ГППУ) утворюються з метою диференційованого розподілу заходів первинної психопрофілактики та зусиль психологів за рахунок визначення кола осіб, які потребують першочергової психологічної допомоги у зв'язку з особливостями впливу на них стресогенних факторів службової і

позаслужбової діяльності та навчально-виховного процесу. До ГППУ включаються особи, які потребують додаткових індивідуальних заходів первинної психопрофілактики.

Рішення про включення працівника (курсанта, слухача) до ГППУ приймається начальником Центру практичної психології при ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, УМВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті (далі – ГУМВС, УМВС), керівником підрозділу психологічного забезпечення навчального закладу МВС України або керівником інших структурних підрозділів служби психологічного забезпечення оперативно службової діяльності органів внутрішніх справ України (далі – керівник структурного підрозділу СПЗ) за письмовим зверненням: психолога структурного підрозділу служби психологічного забезпечення оперативно службової діяльності органів внутрішніх справ України, який безпосередньо здійснює психологічне супроводження службової діяльності працівників органів і підрозділів внутрішніх справ; керівника органу внутрішніх справ України, проректора по роботі з персоналом навчального закладу МВС України; особисто працівника (курсанта, слухача).

Психопрофілактична робота з працівниками (курсантами, слухачами), яких віднесено до ГППУ, безпосередньо здійснюється працівниками структурних підрозділів служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України (далі – психологами). Надання психологічної допомоги особам, яких включено до ГППУ, здійснюється в спеціально обладнаних кабінетах психологічної корекції та регуляції або психотренінгових комплексах.

З працівниками органів внутрішніх справ України, яких було включено до ГППУ, проводиться консультування та комплексне психологічне вивчення, яке складається з психодіагностики, вивчення особливості актуальної проблеми, що виникла, аналізу біографічних даних, особливостей родинних стосунків, соціально-побутових умов тощо.

У разі відмови працівника (курсанта, слухача) від здійснення стосовно нього психокорекційних заходів психолог передусім пояснює йому корисність, ефективність і безпеку цих заходів. За умови повторної незгоди працівника органів внутрішніх справ України, психолог у письмовій формі повинен поінформувати про це керівника структурного підрозділу СПЗ.

Підставою для прийняття рішення про включення працівників (курсантів, слухачів) до ГППУ є наявність таких факторів та умов: застосування працівниками органів внутрішніх справ

України вогнепальної зброї на поразку; перебування працівників органів внутрішніх справ України в екстремальних ситуаціях, пов'язаних із загибеллю людей; виявлення за результатами психологічної діагностики в працівника органів і підрозділів внутрішніх справ негативного психоемоційного стану; труднощі, пов'язані з процесом адаптації до умов службової діяльності

Ознаками формування соціально-психологічної дезадаптації особистості є: систематичні порушення службової дисципліни, відхилення від загальноприйнятих норм поведінки на службі та в побуті; труднощі у формуванні міжособистісних стосунків, яскраво виражена схильність до конфліктів, що викликає погіршення соціально-психологічного клімату в колективі; підвищена хворобливість, часта відсутність на службі через стан здоров'я, скарги на самопочуття; зловживання алкоголем, вживання наркотичних, токсичних речовин чи психотропних препаратів, у тому числі й медичних без припису лікарів; пресуїцидальна поведінка, висловлювання намірів покінчити життя самогубством або наявність в анамнезі суїцидальних спроб; наявність випадків психічних захворювань, алкоголізму чи суїцидальної поведінки серед близьких родичів; акцентуації характеру, які обумовлюють виражені негативні риси особистості; схильність до невротичних та депресивних реакцій; перенесення психотравмуючих ситуацій, пов'язаних із службовою діяльністю, смертю родичів, товаришів, близьких людей, розірванням шлюбу тощо.

Працівники (курсанти, слухачі), яких віднесено до ГППУ залежно від підстав зарахування, умовно розподіляються за напрямками психопрофілактичної роботи. До службового напрямку віднесено роботу з особами, які проходять службу в умовах підвищеного ризику, психоемоційного навантаження та постійного впливу стресогенних факторів службової діяльності. Службово-дисциплінарний напрямок включає роботу з особами, які систематично порушують службову дисципліну, мають низькі показники в службовій діяльності, професійній підготовці тощо

Сімейно-побутовий напрямок передбачає роботу з особами, які мають конфліктні стосунки в сім'ї, розривали шлюб, мають на утриманні важко хворих членів родини, пережили смерть близьких людей. Соціально-психологічний напрямок включає роботу з особами, які мають труднощі в адаптації до умов службової діяльності, конфліктні стосунки з керівництвом та колегами по службі, виявляють відхилення в поведінці, зловживають алкоголем, схильні до азартних ігор, виявляють наміри покінчити життя самогубством, мають в минулому суїцидальні спроби або відомі випадки суїцидальної поведінки серед їхніх близьких родичів тощо. Психологічний (психосоматичний) напрямок обумовлює роботу з особами, в яких за підсумками психологічної діагностики отримано негативні результати та виявлено несприятливий психоемоційний стан, акцентуації характеру або схильність до невротичних та депресивних реакцій, які висловлюють скарги на самопочуття, тривалий час перебувають на лікарняному та виявляють підвищену хворобливість, або особи, які зловживають алкоголем, помічені у вживанні наркотичних, токсичних речовин чи психотропних препаратів.

Термін перебування працівника (курсанта, слухача) в ГППУ встановлюється психологом, який безпосередньо здійснює психопрофілактичні заходи, залежить від загального психологічного стану особи та результатів проведеної психокорекційної роботи.

Матеріали та інформація, необхідні для зарахування працівника (курсанта, слухача) до ГППУ, повинні складатися з результатів психодіагностичного та

соціально-психологічного вивчення, результатів психологічного супроводження службової діяльності, інформації, наданої керівництвом, посадовими особами, безпосереднім оточенням, близькими й рідними, а також з інформації, наданої самою особою.

При необхідності здійснення з працівниками (курсантами, слухачами) заходів вторинної психопрофілактики або надання їм психіатричної допомоги, за їх згодою, вони направляються до центрів психіатричної допомоги та професійного психофізіологічного відбору відділів (служб) охорони здоров'я при ГУМВС, УМВС. У такому разі інформація про зміст заходів, що вживалися на попередньому етапі, та висновок щодо результативності проведеної психопрофілактичної роботи надаються керівником структурного підрозділу СПЗ до Центру психіатричної допомоги та професійно-психологічного відбору відділу (служби) охорони здоров'я при ГУМВС, УМВС. Порядок направлення працівників (курсантів, слухачів) визначається окремо у відповідності до Закону України «Про психіатричну допомогу».

Крім того, психолого-педагогічне супроводження навчально-виховного процесу передбачає навчання курсантів (слухачів) умінню точно оцінювати свій психологічний стан, настрій, ступінь психічної напруженості під час вирішення завдань різної складності, тактиці, методам і прийомам забезпечення особистої безпеки в специфічних умовах майбутньої професійної діяльності та в повсякденному житті; основним прийомом надання невідкладної психологічної допомоги, саморегуляції та психокорекції, а також проведення з ними психологічних тренінгів, спрямованих на формування усвідомлених мотивів навчальної діяльності, умінь знаходити й застосовувати прийоми подолання труднощів, що виникають у процесі навчання, розвиток професійно важливих психологічних якостей, пізнавальних, креативних та когнітивних функцій особистості, набуття практичних навичок протидії стресам, поліпшення особистої й професійної комунікації, уміння вирішувати проблеми, що виникають у службових колективах, формувати та підтримувати належний соціально-психологічний клімат.

Морально-етичні вимоги до поведінки працівників психологічних служб сформульовані в Етичному кодексі психолога служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України, затвердженому наказом МВС України від 28.07.2004 № 842. У ньому закріплено, що професійна діяльність психолога служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України (далі – психолог) визначається особливою відповідальністю перед людьми, з якими він працює. У разі, якщо особисті інтереси працівника органів внутрішніх справ України вступають у протиріччя з інтересами керівництва органів внутрішніх справ, працівників, інших осіб, психолог повинен виконувати свої функції з максимальною неупередженістю.

У своїй професійній діяльності психолог повинен дотримуватися вимог Конституції України, законів України «Про міліцію», «Про психіатричну допомогу», нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, що регламентують діяльність служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України.

Робота психолога базується на принципі професійної незалежності. Рішення психолога з питань професійно-психологічного змісту є остаточним і не може бути скасоване керівництвом органу внутрішніх справ України, якому психолог підпорядковується по службі. Професійне втручання в роботу психолога можливе лише з боку вищої за ієрархією посадової особи служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України, наділеної відповідними повноваженнями. Відмінити рішення психолога може тільки спеціальна комісія, що складається з висококваліфікованих психологів та має включати фахівців, вищих за рангом по службі психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України.

У роботі з людьми психолог керується принципами неупередженості, науковості, чесності та відвертості, добровільної згоди працівників органів і підрозділів внутрішніх справ та інших осіб на проведення з ними

психодіагностичних та психокорекційних заходів, застосування інших психологічних технологій. Психолог несе персональну відповідальність за достовірність отриманих даних та підготовлених ним висновків і рекомендацій.

Робота психолога в системі МВС України спрямована виключно на досягнення гуманних цілей, які передбачають сприяння розвитку особистості працівників органів і підрозділів внутрішніх справ та інших людей, збереження їхнього фізичного та психологічного здоров'я, підвищення ефективності їхньої професійної діяльності. Психолог будує свою роботу на підставі безумовної поваги до гідності і недоторканності особистості кожної людини, з якою працює, дотримується основоположних людських прав і свобод згідно з Конституцією України.

Психолог має бути обережним і обачним у виборі та використанні психодіагностичних та психокорекційних методів, інших психологічних технологій, особливо у своїх висновках і рекомендаціях. У разі вимушеного застосування психодіагностичних чи психокорекційних методик, інших психотехнологій, які не пройшли достатньої апробації та наукової експертизи, психолог має бути особливо обачним у своїх висновках та рекомендаціях. Психолог не повинен брати участі в діях, які обмежують розвиток особистості людини, порушують її людську свободу, фізичну та психологічну недоторканність.

Психолог зобов'язаний інформувати тих посадових осіб, яким він підпорядкований, а також безпосередніх керівників по лінії служби психологічного забезпечення про виявлені ним порушення прав людини, злочини, правопорушення як учинені, так і ті, що готуються, протидіяти будь-яким політичним, ідеологічним, соціальним, економічним, релігійним, кримінальним, психологічним та іншим впливам, які здатні призвести до порушення прав працівників органів внутрішніх справ України, завдати шкоду їхньому фізичному чи психологічному здоров'ю.

Психолог повинен здійснювати тільки ті заходи, які відповідають його освіті та кваліфікації. Він не має права передавати некомпетентним особам для

використання ними психодіагностичні та психокорекційні методики та повинен перешкоджати використанню методів психодіагностики та психологічного впливу професійно некомпетентними особами, попереджати про це тих, хто користується послугами таких осіб.

Працівники органів внутрішніх справ України мають право на індивідуальну консультацію психолога. Дані індивідуального психологічного обстеження працівників органів внутрішніх справ України психолог має право передавати іншим особам лише в порядку, установленому відповідними нормативними актами МВС України. Не допускається передача психологом іншим особам такої інформації щодо людини, яка може бути використана для завдання шкоди цій людині. Психолог несе персональну відповідальність за зберігання інформації щодо людей, з якими він проводить заходи психологічного супроводження. Він не повинен брати участі у виконанні неетичних вимог інших осіб. Порушення працівниками підрозділів психологічного забезпечення норм професійної етики несумісне з виконанням ними посадових функціональних обов'язків.

Розгляд проблем, пов'язаних із управлінням персоналом органів внутрішніх справ вимагає також розгляду адміністративно-правових норм, які регламентують порядок присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань. Відповідно до положень ч. 1 ст. 16 Закону України «Про міліцію» особовий склад міліції складається з працівників, що проходять державну службу в підрозділах міліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції. Поняття спеціального звання у нормативно-правових актах, які регламентують проходження служби в ОВС, не визначено. Разом з тим аналіз правових джерел, що регламентують порядок присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань в ОВС України дозволяє виділити наступні сутнісні ознаки останніх: 1) спеціальне звання має персональний характер, воно присвоюється особисто певній особі рядового або начальницького складу органів внутрішніх справ; 2) спеціальне звання присвоюється лише особам, що перебувають на посадах атестованого складу ОВС; 3) присвоєння того чи іншого

спеціального звання обумовлено займаною посадою працівника, його освітнім рівнем, терміном служби, а також особистими заслугами.

Необхідно відзначити, що на теперішній час система присвоєння спеціальних звань в ОВС суперечить ст. 92 Конституції України, п. 6 ч. 2 якої визначає, що військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання встановлюються виключно законами України [1]. Однак спеціальні звання працівників ОВС визначені не у Законі України «Про міліцію» [2], а у постанові Верховної Ради України «Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх справ України» від 22 квітня 1993 року № 3135–ХІІ [474] та у Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114 [475], які є підзаконними правовими актами.

Система спеціальних звань рядового та начальницького складу має важливу роль у забезпеченні ефективної роботи органів внутрішніх справ України. Головними функціями цієї системи є наступні: 1) створення чіткої субординації у взаємовідносинах між працівниками органів внутрішніх справ, підтримання службової дисципліни; 2) підвищення ініціативи працівників ОВС України шляхом створення додаткових стимулів службового зростання, задоволення потреб особистості у визнанні її заслуг; 3) виділення працівників ОВС з-поміж загального кола цивільних громадян, зовнішня інституалізація правоохоронної функції.

Функція створення чіткої субординації у взаємовідносинах між працівниками органів внутрішніх справ та підтримання службової дисципліни за допомогою системи спеціальних звань знаходить своє вираження в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України, затвердженому Законом України від 22.02.2006 № 3460–ІV. Відповідно до положень його ст. 3 особи рядового і начальницького складу, які займають рівні посади та не підпорядковані одна одній по службі, можуть бути старшими чи молодшими, що визначається згідно із спеціальним званням. У разі спільного виконання

службових обов'язків особами рядового і начальницького складу, які не підпорядковані одна одній по службі, старшою вважається особа, яка визначена начальником або займає вищу посаду. При рівних посадах начальником є старший за спеціальним званням. Це дозволяє досягти чіткої злагодженості дій працівників органів, служб і підрозділів внутрішніх справ за умов надзвичайних ситуацій, гнучко реагувати на зміни оперативної обстановки, швидко ліквідувати негативні наслідки, пов'язані із відсутністю керівництва, якщо ситуація вимагає прийняття невідкладних рішень. Відповідно до положень ч. 4 ст. 8 Дисциплінарного статуту старші за званням та посадою в усіх випадках зобов'язані вимагати від молодших дотримання службової дисципліни, зокрема, правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету.

Функція стимулювання пов'язана з тим, що бажання отримати чергове або позачергове спеціальне звання виступає фактором підвищення професійної активності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, їх ініціативності під час виконання своїх функціональних обов'язків [476]. Слід зазначити, що стимулюючу функцію виконує як присвоєння, так і пониження або позбавлення спеціального звання. Присвоєння чергового або позачергового звання виступає засобом заохочення працівників органів внутрішніх справ за сумлінне виконання їх обов'язків. Пониження або ж позбавлення спеціального звання за своєю сутністю є засобом покарання й виступає засобом попередження порушень дисципліни та законності, недбалого виконання свої службових обов'язків як у особи, яка зазнала такого заходу, так і, що не менш, а, можливо, й більш важливо, у всього колективу органу, служби або підрозділу внутрішніх справ. Раціональне використання системи присвоєння спеціальних звань особам рядового і начальницького складу важко переоцінити. Якщо присвоєння чергового або позачергового звання дозволяє створювати моделі позитивної поведінки в колективі, слідування якій несе бажані для працівника наслідки, то пониження та позбавлення спеціального звання, у свою чергу, дозволяє створити модель негативну, слідування якій тягне за собою наслідки небажані.

Функція виділення працівників ОВС з-поміж загального кола цивільних громадян завдяки системи спеціальних звань спирається на багатовіковий досвід людської цивілізації. Ще в Давньому Вавилоні та Давньому Єгипті представники армії, які виконували там функції з підтримання правопорядку, мали свою символіку, що дозволяла відрізнити їх з-поміж інших громадян. За допомогою спеціальних атрибутів – форменого одягу, знаків розрізнення – будь-яка людина має змогу переконатися, що бачить захисника своїх прав, свобод та законних інтересів, до якого може звернутися за допомогою в разі необхідності. Таким чином, існує багаторічна адміністративно-правова традиція в органах внутрішніх справ у питаннях присвоєння спеціальних звань посадовим особам, що зрозуміла і підтримується населенням, оскільки посадова особа органів внутрішніх справ – носій владних повноважень, і наявність спеціальних знаків розпізнання допомагає їй виконувати свої функції.

Присвоєння спеціальних звань характерно не тільки для органів внутрішніх справ. Подібні процедури мають місце в роботі з кадрами в Збройних силах, Прикордонних військах, митних органах, СБУ та інших правоохоронних органах [477; 478].

Порядок присвоєння спеціальних звань молодшого начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ визначається Міністерством внутрішніх справ України. Спеціальні звання старшого і середнього начальницького складу присвоюються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Спеціальні звання вищого начальницького складу присвоюються Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України. Перелік посад вищого начальницького складу і відповідні цим посадам спеціальні звання затверджуються Кабінетом Міністрів України, а перелік посад старшого, середнього, молодшого начальницького і рядового складу – Міністерством внутрішніх справ України.

Пониження в спеціальному званні осіб молодшого, середнього і старшого начальницького складу на один ступінь може провадитись як захід дисциплінарного стягнення згідно з Дисциплінарним статутом органів

внутрішніх справ України. Особи вищого начальницького складу можуть бути понижені в спеціальному званні Президентом України. Особи начальницького складу можуть бути позбавлені спеціальних звань у разі втрати громадянства України або вироком суду, що набрав законної сили.

Порядок присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань визначено у Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від від 29 липня 1991 р. № 114 [475]. Спеціальні звання рядового і начальницького складу присвоюються особам, прийнятим на службу в органи внутрішніх справ, з урахуванням їх особистих якостей, спеціальної або військової освіти, рівня підготовки, службового досвіду та інших умов. Особам з числа офіцерів запасу Збройних Сил, яких призначено на посади середнього, старшого і вищого начальницького складу органів внутрішніх справ, присвоюються спеціальні звання, що відповідають їх військовим званням, у разі успішного закінчення ними курсів початкової підготовки (спеціалізації). При цьому особам, яких прийнято на посади старшого і вищого начальницького складу, перше спеціальне звання може бути присвоєне не вище звання майора міліції або майора внутрішньої служби, за винятком осіб, які мають офіцерські звання запасу вищі, ніж звання майора.

Перше та чергове спеціальне звання рядового і молодшого начальницького складу присвоюються в установленому МВС порядку. Чергове спеціальне звання молодшого, середнього і старшого начальницького складу до підполковника міліції, підполковника внутрішньої служби включно присвоюється начальниками головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, на залізничному транспорті та науково-дослідних установ, ректорами вищих навчальних закладів системи МВС та прирівняними до них особами. Перше спеціальне звання середнього і старшого начальницького складу та спеціальні звання до полковника міліції, полковника внутрішньої служби включно присвоюються Міністром внутрішніх справ.

Відповідно до п. 24 ч. 1 ст. 106 Конституції України спеціальні звання вищого начальницького складу присвоюються Президентом України [1].

Чергові спеціальні звання особам начальницького складу присвоюються в послідовному порядку при відповідності чергового звання спеціальному званню, передбаченому за займаною штатною посадою, після закінчення встановленого строку вислуги в попередньому званні та при позитивній атестації.

Зниження в спеціальному званні на одну ступінь осіб молодшого, середнього і старшого начальницького складу провадиться в порядку, визначеному Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ.

Особи молодшого, середнього і старшого начальницького складу знижені в спеціальному званні, поновлюються в попередньому званні не раніше ніж через рік після зниження звання при позитивній атестації незалежно від займаної ними штатної посади наказами начальників, які прийняли рішення про зниження в званні, їм рівних і вище. До поновлення особи молодшого, середнього, старшого начальницького складу в попередньому спеціальному званні і присвоєння їй чергового спеціального звання повторне зниження в спеціальному званні не допускається.

Особи начальницького складу можуть бути позбавлені спеціальних звань у випадках та порядку, передбачених законодавством:

молодшого начальницького складу – за вироком суду, що набрав законної сили, а також у порядку, встановленому Міністром внутрішніх справ України;

середнього і старшого начальницького складу – за вироком суду, що набрав законної сили, або за рішенням Кабінету Міністрів України;

особи вищого начальницького складу можуть бути понижені в спеціальному званні Президентом України відповідно до законодавства.

Відповідно до п. 2 ст. 51, ст. 52, 54 Кримінального кодексу України позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу належить до додаткових видів покарання. Засуджена за тяжкий чи особливо тяжкий злочин особа, яка має військове, спеціальне звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас, може бути позбавлена за вироком суду цього звання,

рангу, чину або кваліфікаційного класу (тяжким злочином є злочин, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк не більше десяти років; особливо тяжким злочином – злочин, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі) [479].

Необхідно вказати, що позбавлення спеціального звання має здійснюватися із додержанням певних вимог. Так, вироком Дніпропетровського обласного суду від 17 травня 1996 р. В. засуджено за ч. 1 ст. 166 Кримінального кодексу України (в редакції Закону від 28 січня 1994 р.) на один рік шість місяців позбавлення волі, за ч. 3 ст. 168 Кримінального кодексу України (в редакції Закону від 28 січня 1994 р. із застосуванням ст. 44 Кримінального кодексу України – на п'ять років позбавлення волі з конфіскацією всього належного йому майна, а за сукупністю цих злочинів на підставі ст. 42 Кримінального кодексу України – на п'ять років позбавлення волі у виправно-трудоцій колонії посиленого режиму з конфіскацією всього належного йому майна. На підставі ст. 37 Кримінального кодексу України його позбавлено спеціального звання – лейтенанта міліції.

В., який у званні лейтенанта міліції працював інспектором у справах неповнолітніх лінійного пункту міліції управління МВС України на Придніпровській залізниці і в силу цього був представником влади, визнано винним у вчиненні таких злочинів. 9 серпня 1995 р. він та двоє інших працівників міліції, щодо яких кримінальну справу виділено в окреме провадження, побачили, що біля воріт заводу Б. і С. завантажують в автобус арматуру. Встановивши, що документів на перевезення арматури у Б. і С. немає, В. і названі особи, виходячи за межі наданих їм повноважень, вилучили у Б. посвідчення водія, а також арматуру, яка належала С., і за попереднім зговором запропонували Б. і С. передати їм по 100 доларів США за те, що вони не вживатимуть заходів до притягнення цих осіб до адміністративної відповідальності за ст. 132 КУпАП за самовільне використання транспортного засобу. 10 серпня 1995 р. В. та ще один із співучасників у приміщенні пункту

міліції одержали від С. і Б. як хабар 200 доларів США, після чого повернули посвідчення водія і знищили складені протоколи. 16 серпня 1995 р. В. і ті самі особи на території газорозподільної станції, виходячи за межі наданих повноважень, вимагали від Є. та Г., автомобіль якого Є. заправляв газом з належного йому балона, зізнатись у викраденні газу, а потім, виявивши факт порушення Г. правил експлуатації транспорту, вилучили у нього посвідчення водія і склали протокол про притягнення його до адміністративної відповідальності за ст. 121 КУпАП. На прохання Г. повернути посвідчення і не притягувати його до відповідальності В. і зазначені особи за попереднім зговором запропонували передати їм за це 100 доларів США. 17 серпня 1995 р. В. та одна з названих осіб у лісопосадці біля газорозподільної станції одержали від Г. 100 доларів США, після чого повернули йому посвідчення водія і знищили складений протокол.

Заступник Голови Верховного Суду України порушив у протесті питання про виключення з вироку, призначеного В. на підставі ст. 37 Кримінального кодексу України, додаткового покарання, а саме: позбавлення його спеціального звання – лейтенант міліції. Судова колегія в кримінальних справах Верховного Суду України визнала, що протест підлягає задоволенню з таких підстав. Висновки суду про доведеність вини В. у вчиненні зазначених злочинів відповідають фактичним обставинам справи, обґрунтовані розглянутими й наведеними у вироку доказами. Його дії правильно кваліфіковано за ч. 1 ст. 166, ч. 3 ст. 168 Кримінального кодексу України, основне покарання за сукупністю цих злочинів призначено відповідно до вимог закону, проте призначення засудженому додаткового покарання, передбаченого ст. 37 Кримінального кодексу України, не відповідає вимогам закону.

Відповідно до ст. 42 Кримінального кодексу України [479] та п. 9 постанови Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 1995 р. № 22 «Про практику призначення судами кримінального покарання» [480], визнавши підсудного винним у вчиненні кількох злочинів, відповідальність за які передбачена різними статтями Кримінального кодексу України, суд повинен

призначити додаткове покарання окремо за кожний злочин, а потім остаточно визначити його за сукупністю злочинів на підставі ст. 42 Кримінального кодексу України. Призначення додаткових покарань лише за сукупністю злочинів є неприпустимим. Як видно з вироку, суд не призначив В. додаткового покарання у виді позбавлення спеціального звання ні за ч. 3 ст. 168, ні за ч. 1 ст. 166 Кримінального кодексу України, а визначив його лише за сукупністю злочинів. Отже, було встановлено, що це покарання призначено В. з порушенням вимог закону, а тому підлягає виключенню з вироку. Судова колегія в кримінальних справах Верховного Суду України протест заступника Голови Верховного Суду України задовольнила, вирок Дніпропетровського обласного суду щодо В. змінила, виключивши з нього призначене В. на підставі ст. 37 Кримінального кодексу України додаткове покарання у виді позбавлення його спеціального звання – лейтенант міліції.

Особи рядового і молодшого начальницького складу в органах внутрішніх справ перебувають: чоловіки – до 45-річного віку, жінки – до 40-річного віку. При необхідності та за згодою цих осіб, за умови їх придатності до служби, строк служби може бути продовжено їм до п'яти років начальниками, яким надано право призначати на посади рядового і молодшого начальницького складу.

Посади середнього, старшого і вищого начальницького складу органів внутрішніх справ комплектуються особами, які мають вищу або спеціальну середню освіту і відповідають вимогам служби в органах внутрішніх справ. Середній начальницький склад комплектується також особами молодшого начальницького складу, які мають середню або вищу освіту, досвід практичної роботи в органах внутрішніх справ і позитивно зарекомендували себе по службі.

Особи середнього, старшого і вищого начальницького складу залежно від присвоєних їм спеціальних звань перебувають на службі в органах внутрішніх справ до такого віку:

особи середнього і старшого начальницького складу, за винятком полковників міліції та полковників внутрішньої служби – 45 років;

полковники міліції та полковники внутрішньої служби – 50 років;

генерал–майори міліції, генерал–майори внутрішньої служби, генерал–лейтенанти міліції та генерал–лейтенанти внутрішньої служби – 55 років;

генерал–полковники внутрішньої служби – 60 років.

Особи середнього, старшого і вищого начальницького складу,

які досягли встановленого для них віку, підлягають звільненню в запас з постановкою на військовий облік або у відставку. При необхідності на службі в органах внутрішніх справ можуть бути залишені на строк до п'яти років:

особи середнього і старшого начальницького складу до полковника міліції та полковника внутрішньої служби включно – начальниками, яким надано право призначати їх на посаду;

генерал–майори міліції, генерал–майори внутрішньої служби, генерал–лейтенанти міліції, генерал–лейтенанти внутрішньої служби – Міністром внутрішніх справ України;

генерал–полковники внутрішньої служби – Кабінетом Міністрів України.

У виняткових випадках особам середнього, старшого або вищого начальницького складу строк служби в органах внутрішніх справ може бути продовжено, з урахуванням стану здоров'я, в такому ж порядку повторно до 5 років, а окремим із них, які мають вчену ступінь або вчене звання, – до 10 років.

Особи середнього, старшого і вищого начальницького складу, залишені на службі в органах внутрішніх справ понад граничний вік перебування на службі, можуть бути звільнені в запас Збройних Сил України або у відставку до закінчення строку, на який вони були залишені на службі.

Знаками розрізнення за спеціальними званнями начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ є погони. Опис і зразки (малюнки) погонів начальницького і рядового складу міліції затверджуються Кабінетом Міністрів України. Інші знаки розрізнення начальницького і рядового складу міліції, а також правила носіння знаків розрізнення на обмундируванні встановлюються Міністерством внутрішніх справ України.

Начальницький і рядовий склад внутрішньої служби носить форму одягу, погони та інші знаки розрізнення, встановлені для відповідних категорій

військовослужбовців Збройних Сил України у порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України за погодженням з Міністерством оборони України. Спеціальна відзнака генерала внутрішньої служби України встановлюється Президентом України.

Необхідно також вказати, що, відповідно до положень ст. 353 Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи, поєднане із вчиненням будь-яких суспільно небезпечних діянь. Таке діяння карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років.

Присвоєння спеціальних звань є найважливішою умовою правильної організації проходження служби в органах внутрішніх справ, розстановки кадрів, кар'єрного зростання персоналу. Спеціальні звання визначають старшинство у взаємовідносинах між працівниками, строки служби в органах внутрішніх справ. Вони мають істотне значення у визначенні прав на матеріальне та грошове забезпечення, державне забезпечення і пільги працівникам органів внутрішніх справ та членам їхніх родин. Значущість присвоєння та підвищення спеціального звання обумовлює використання їх у якості засобу стимулювання персоналу ОВС до найбільш ефективного виконання своїх посадових обов'язків.

Все це свідчить про те, що присвоєння спеціальних звань є важливим, самостійним елементом роботи з кадрами і має бути предметом постійного контролю з боку вищестоящих органів внутрішніх справ.

3.4. Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ

Актуальність проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації обумовлена двома основними факторами. По–перше, давно доведено, що відкритість і прозорість у діяльності державних органів підвищує довіру до них з боку громадськості, сприяє бажанню надавати допомогу працівникам цих органів з боку громадян. Особливо важливим сьогодні це є для органів внутрішніх справ, рівень довіри до яких, як було показано у попередньому розділі, є дуже низьким. По–друге, важливість адміністративно-правового регулювання доступу громадськості до публічної інформації обумовлена міжнародними зобов’язаннями України. Під час вступу до Ради Європи у 1995 році наша держава узяла на себе обов’язок, у тому числі і додержуватися принципів плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією, у тому числі і в інформаційній сфері, що випливають із Статуту Ради Європи [481]. Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року № 1466 «Про виконання обов’язків та зобов’язань Україною» були підбиті підсумки реалізації ключових реформ, яких Україна потребувала і зобов’язалась реалізувати [482]. Парламентська Асамблея зробила висновок, що хоча Україна і досягла значного прогресу в законодавчій сфері, вона все ще не виконала всіх обов’язків та зобов’язань, які взяла на себе при вступі в Раду Європи, і що верховенство права в багатьох сферах ще не повністю досягнуте і, зокрема, закликала органи державної влади України покращити правове регулювання доступу до інформації, а також суворо дотримуватись статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречування документів та розсекретити всі

офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства.

На виконання зазначеної Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи та з метою забезпечення реалізації положень статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації, статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [483], статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [484], а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб, Верховною Радою України 13 січня 2011 року були прийняті Закони України «Про доступ до публічної інформації» [255] та «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція) [257], які набрали чинності травня 2011 року.

Необхідність прийняття цих законів обґрунтовувалася відсутністю ефективних правових механізмів реалізації закріпленого у статті 34 Конституції України права кожного на доступ до інформації, зокрема, публічної інформації – тієї, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інформації, що становить суспільний інтерес. Закони України «Про доступ до публічної інформації» [255] та «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція) [257] було розроблено на реалізацію статей 18, 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Рекомендацій Ради Європи: № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади та № R (2008) про доступ до офіційних документів, виконання вимог Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», Плану заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39, Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до

добросовісності», затвердженою Указом Президента України від вересня 2006 року № 742.

У пояснювальній записці до проекту закону «Про доступ до публічної інформації» зазначалося, що на етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху демократичного розвитку нашої держави. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до інформації сьогодні можна навести безліч: неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»; ігнорування інформаційних запитів; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади, не говорячи вже про проекти таких актів; неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет) тощо. На підставі викладеного констатувалося, що існуюча державно-правова практика з питань надання інформації не відповідає стандартам демократичної держави. Однією з основних причин існування такої ситуації називалася відсутність закону, який би чітко визначив види інформації з обмеженим доступом та критерії віднесення її до такої, оскільки стара редакція Закону України «Про інформацію» не вирішувала цю проблему, а навпаки – фактично не розмежовувала публічну інформацію від приватної, визначаючи конфіденційну інформацію як таку, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням і до передбачених ними умов. Окрім того, норми Закону «Про інформацію» називалися декларативними і такими, що створюють широке поле для зловживання службовцями обмежувати доступ до інформації на власний розсуд [485].

Нова редакція Закону України «Про інформацію» визначає основні принципи, суб'єкти, об'єкти інформаційних відносин в Україні та, що є інформацією, її види. У свою чергу, Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» органи державної влади та інші державні органи, тобто і органи внутрішніх справ, віднесені до кола розпорядників інформації. Таким чином, в силу положень ст. 14 вказаного Закону органи внутрішніх справ зобов'язані:

- оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення;

- систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;

- вести облік запитів на інформацію;

- визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;

- мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;

- надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації.

Крім того, відповідно до положень ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» органи внутрішніх справ мають оприлюднювати:

- інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси

(структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

розклад роботи та графік прийому громадян; вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативної–розшукової або контррозвідувальної діяльності;

порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Така інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, розроблені відповідними органами внутрішніх справ, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим [255].

Для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться в органах внутрішніх справ, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку, що має містити:

назву документа;

дату створення документа;

дату надходження документа;

джерело інформації (автор, відповідний підрозділ);
передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом;
строк обмеження доступу до інформації, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом;
галузь;
ключові слова;
тип, носій (текстовий документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо);
вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи);
проекти рішень (доповідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо);
форму та місце зберігання документа тощо.

Доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом:

оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації, а в разі їх відсутності – в інший прийнятний спосіб;

надання доступу до системи за запитом.

Система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом. Розпорядники інформації несуть відповідальність за забезпечення доступу до системи обліку відповідно до закону.

Отже, сьогодні перед органами внутрішніх справ поставлено завдання створення системи обліку, яка має містити значний масив даних. Виконання цього завдання не буде легким, адже, як вже вказувалося у першому розділі, не більше 10 % нормативно-правових актів, які регулюють діяльність цих органів, пройшло процедуру державної реєстрації, що значно спрощує їх пошук та систематизацію. Крім того,

виникає питання щодо виокремлення з усього масиву даних конфіденційної, таємної і службової інформації, що не підлягають оприлюдненню. Найбільш просто вказана проблема вирішується з таємною інформацією, яка підлягає жорсткому обліку і контролю. Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Однак інформація, що становить суспільний інтерес, не може бути віднесена до конфіденційної (ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Визначення дефініції «суспільний інтерес» міститься у ст. 29 Закону України «Про інформацію», яка визначає, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [257]. Виходячи із визначення поняття «суспільний інтерес», можна зробити висновок, що органи внутрішніх справ зобов'язані зокрема забезпечувати доступ до інформації щодо порушення прав людини у своїй діяльності, навіть якщо за формальними ознаками така інформація належить до конфіденційної.

Проте найбільш складним уявляється відмежування службової інформації органів внутрішніх справ, тобто інформації, до якої належить наступна інформація:

- 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки,

рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненню контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативної–розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Однак присвоєння такого грифу не може відбуватися довільно: Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). При цьому сам перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ було затверджено наказом МВС України від 9 червня 2011 року № 309, згідно якого документам, справам, виданням та іншим матеріальним носіям інформації, яка в системі Міністерства внутрішніх справ України віднесена до категорії службової

інформації, надається гриф обмеження доступу «Для службового користування». Аналіз цього документу дозволяє виділити декілька видів відомостей, підстави віднесення яких до інформації з обмеженим доступом, на нашу думку, не відповідає жодній з трьох підстав, визначених у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». До них, зокрема, належать відомості про аналіз стану та причин суїцидальної активності в органах внутрішніх справ України та інформацію про результати проведення службових розслідувань за фактами самогубств працівників ОВС (п. 11.3), аналіз стану соціально–психологічного клімату в колективах органів та підрозділів внутрішніх справ України та причин, що впливають на соціально–психологічний клімат (п. 11.4), інформація про результати здійснення психологічного діагностування, вивчення особистісних, інтелектуальних якостей кандидатів на службу в органах внутрішніх справ України, навчання в навчальних закладах МВС України (п. 11.6), виконання планів наукової роботи науково–дослідних установ МВС (п. 15.2). Зрозуміло, що конфіденційна інформація щодо певної особи не може бути розголошена без визначених законом підстав, разом з тим обмеження доступу до узагальнених даних щодо кількості самогубств в органах внутрішніх справ, рівня інтелектуальних та інших якостей кандидатів на службу та навчання, результатів наукової діяльності науково–дослідних установ викликає запитання: невже ці показники настільки сумні, що їх розголошення може спричинити загрозу національній безпеці чи викликати заворушення?

Крім того, заслуговують на увагу положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», що визначають порядок реалізації права на доступ до інформації за інформаційним запитом – проханням особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Вказаний Закон передбачає, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію

незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. При цьому запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним і може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі.

Водночас Законом України «Про доступ до публічної інформації» встановлюються певні вимоги до запитів, а саме передбачається, що запит на інформацію має містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стисло інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

Аналіз наказу МВС України від 9 червня 2011 року № 309 дозволяє помітити, що невизначеним залишилося питання щодо реалізації передбаченого ч. 3 ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» права громадян подавати запити на інформацію у формі за власним вибором: в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача, оскільки у Порядку складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України, визначено: «Запит від особи на отримання інформації складається у довільній формі. При цьому обов'язково зазначається: 1) ім'я та прізвище запитувача, поштова адреса або адреса електронної

пошти, а також номер телефону; 2) опис інформації, яку запитувач хотів би отримати (вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит); 3) підпис і дата» [486]. Незрозуміло, як ця обов'язковість наявності підпису поширюється на випадки подання запиту в усній формі, телефоном або електронною поштою, що є правом запитувача відповідно до ч. 3 ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, викликає здивування наступна підстава відмови у наданні інформації: «недотримання вимог до оформлення та подання запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме ... загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит (якщо запитувачу це відомо) [255]. Незрозуміло, як саме органи внутрішніх справ як розпорядники інформації будуть визначати, чи було відомо запитувачу про вид, назву, реквізити чи зміст певного документа, і чи не стане це причиною формальної відмови у наданні інформації.

Крім того, Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язав суб'єктів владних повноважень визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації. На жаль, на сьогоднішній день такі місця для роботи у межах Міністерства внутрішніх справ України не визначені.

Необхідно також вказати, що недоліки у доступі до публічної інформації Міністерства внутрішніх справ України були відмічені в електронних засобах масової інформації. Так, 19 липня 2011 року у відомому електронному періодичному виданні «Українська правда» було опубліковано повідомлення, відповідно до змісту якого журналісти «Української правди» експериментальним шляхом встановили, що МВС досі не започаткувало роботу підрозділу з надання доступу до публічної

інформації. У повідомленні вказано: «на сайті МВС повідомляється номер телефону, за яким надається доступ до публічної інформації (044) 254–76–43. Але, якщо подзвонити на цей номер, то потрапляєш... на телефон довіри МВС, який створений для скарг на співробітників міліції. Також у повідомленні на сайті МВС від 8 липня 2011 сказано, що «з метою забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації» створено Відділ забезпечення доступу до публічної інформації в складі Управління документального забезпечення МВС. Однак заступник керівника Управління документального забезпечення МВС повідомив 19 липня, що у них немає ніякого відділу забезпечення доступу до публічної інформації. Так само немає людей, які займаються питанням доступу до публічної інформації. Як відомо, в Україні вже два з половиною місяці діє закон «Про доступ до публічної інформації» [487]. На жаль, спростування журналістської інформації і оприлюднення офіційних відомостей щодо створення Відділу забезпечення доступу до публічної інформації з боку Міністерства внутрішніх справ не відбулося. Читацька аудиторія «Української правди», відповідно до лічильників відвідування сайту, складає близько 490 тис. осіб на місяць. Оскільки надумані декларативні заяви з боку журналістів можуть негативно впливати на і без того дуже низький авторитет органів внутрішніх справ у суспільстві, необхідно вжиття невідкладних заходів з боку органів внутрішніх справ для попередження можливих голослівних звинувачень. Для цього необхідно якнайшвидше розробити і зареєструвати в установленому порядку в Міністерстві юстиції України Положення про доступ до публічної інформації в органах внутрішніх справ України, яке має включати порядок надання такої інформації, форму запиту, перелік інформації, що віднесена до службової, права, обов'язки, відповідальність та назви посад осіб, уповноважених забезпечувати доступ до публічної інформації, і розмістити цей нормативний документ на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України. Крім того, необхідно прискорити

розміщення на вказаному офіційному сайті та на офіційних сайтах органів внутрішніх справ інформації про їх фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігають органи внутрішніх справ; плани проведення органами внутрішніх справ та порядок денний їх відкритих засідань; звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; інформацію про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад. Як свідчить аналіз змістового наповнення офіційних сайтів органів внутрішніх справ, станом на липень 2011 року така інформація на них відсутня, у той час як обов'язок органів внутрішніх справ її оприлюднювати, за умови наявності офіційного сайту – на ньому, чітко визначено у ч. 1, 2 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Отже, зволікання з оприлюдненням такої інформації дає підстави суб'єктам громадянського суспільства звинувачувати органи внутрішніх справ у порушенні закону.

Висновки до Розділу 3

Аналіз актуальних проблем адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ в умовах реформування системи виконавчої влади дозволяє сформулювати наступні висновки, узагальнення та рекомендації.

1. У чинних правових актах структура органів внутрішніх справ визначена суперечливо, що дає підстави для її довільного тлумачення. На нашу думку, для вирішення проблем, пов'язаних з цим, необхідно керуватися положеннями ч. 3 ст. 17 Конституції України, де закріплено, що організація і порядок діяльності правоохоронних органів визначаються законом. Оскільки Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» вже існує, необхідно визначити в ньому перелік органів та підрозділів внутрішніх справ, і забезпечити відповідність всіх підзаконних правових актів цій структурі.

2. Оцінювання органів внутрішніх справ за кількісними критеріями не в змозі дати об'єктивну картину їх діяльності, а багатолітній досвід оперування різними системами показників може дозволити їх працівникам досягти оптимальних значень таких показників поза зв'язком з реальною ситуацією. Разом з тим, ми не заперечуємо необхідності враховувати і кількісні показники, однак вони не можуть бути вирішальними. Як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, під час визначення рівня ефективності органів внутрішніх справ необхідно враховувати думку громадськості, а також думку працівників органу чи підрозділу внутрішніх справ, діяльність якого оцінюється. Таким чином, система оцінки має складатися з трьох блоків. До першого блоку мають входити статистичні показники діяльності органу чи підрозділу, але лише ті, які дійсно залежать від роботи правоохоронців. Другий блок має включати оцінку діяльності органу чи підрозділу внутрішніх справ громадянами, які мешкають, працюють або проводять своє дозвілля на території обслуговування певного органу чи

підрозділу. Третій блок має містити оцінку працівниками певного органу чи підрозділу його діяльності за напрямками. При цьому для забезпечення об'єктивності оцінки опитування за другим і третім блоками мають здійснювати незалежні соціологічні організації, акредитовані Соціологічною асоціацією України, що дозволить залучати до проведення такої оцінки компетентних фахівців з належним рівнем професійної етики і запобігти викривлення отриманих даних. Результати такої оцінки мають оприлюднюватися на офіційних сайтах системи МВС України. Оскільки функція здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю, протидії корупції покладено на Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), порядок і методику проведення оцінювання діяльності органів внутрішніх справ доцільно закріпити у відповідному положенні, затвердженому постановою Уряду.

3. Аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання системи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України свідчить про існування низки проблем, які негативним чином впливають на ефективність управління вказаними органами. Так, сьогодні має місце політизований характер призначень на посади міністра внутрішніх справ та його заступників, який прямо визначено у Законах України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Віднесення посад міністра та його заступників до категорії «політичних», легальне визначення яких відсутнє, породжує три проблеми: по-перше, знецінює норми ч. 3 ст. 3 Закону України «Про міліцію», яка проголошує, що при виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань. По-друге, критерій професіоналізму замінюється критерієм зручності тієї чи іншої особи для

певної політичної сили. По–третє, вимога щодо звільнення заступників Міністра внутрішніх справ у разі зміни останнього сприяє нестабільності посадового становища означених осіб, яка ще й посилюється тим, що на них навіть не поширюються вимоги трудового законодавства та законодавства про державну службу, тобто вони практично позбавлені права оспорити у судовому порядку незаконність вчинених щодо них дій, пов'язаних із їх посадовим становищем. Особливо небезпечною така ситуація є для правоохоронних органів, оскільки мова йде про надання владних повноважень, у тому числі і пов'язаних із застосуванням заходів державного примусу, особам, які не відчують стабільності свого посадового стану, знають, що навіть у випадку їх самовідданої роботи це жодним чином не убезпечить їх від звільнення. На нашу думку, можливість органів внутрішніх справ ефективно і неупереджено виконувати свої завдання знаходиться у тісному зв'язку із незалежністю цих органів від впливу політичних сил, що і має бути враховано під час призначень їх керівного складу.

4. Система спеціальних звань рядового та начальницького складу має важливу роль у забезпеченні ефективної роботи органів внутрішніх справ України. Головними функціями цієї системи є наступні: 1) створення чіткої субординації у взаємовідносинах між працівниками органів внутрішніх справ, підтримання службової дисципліни; 2) підвищення ініціативи працівників ОВС України шляхом створення додаткових стимулів службового зростання, задоволення потреб особистості у визнанні її заслуг; 3) виділення працівників ОВС з–поміж загального кола цивільних громадян, зовнішня інституалізація правоохоронної функції. Разом з тим, на теперішній час адміністративно-правові засади присвоєння спеціальних звань в ОВС суперечать Конституції України, п. 6 ч. 2 якої визначає, що військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання встановлюються виключно законами України . Однак спеціальні звання працівників ОВС визначені не у Законі України «Про міліцію», а у постанові Верховної Ради України «Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх

справ України» від 22 квітня 1993 року № 3135–ХІІ та у Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114, які є підзаконними правовими актами.

5. Працівники органів внутрішніх справ під час виконання покладених на них обов'язків зазнають різноманітних впливів з боку їх партнерів по взаємодії, причому значна частина їх комунікацій носить складний, конфліктний характер. Наслідками тривалого впливу негативних факторів професійної діяльності є професійна деформація, розвиток психосоматичних захворювань, підвищення рівня агресивності тощо. Нівелювання негативних впливів професійної діяльності на особистість працівника ОВС потребує системної роботи у напрямках виховання персоналу та психологічного забезпечення проходження служби. Крім того, важливу роль відіграють виховні та психологічні заходи, здійснювані під час адаптації молодого працівника або курсанта до умов проходження служби (навчання у відомчому навчальному закладі), для попередження надзвичайних подій з особовим складом, для підвищення рівня дисципліни в органах та підрозділах. Це обумовлює важливість виховання та психологічного супроводження діяльності персоналу ОВС.

6. Виховання працівників ОВС у широкому розумінні являє собою процес цілеспрямованого формування особистості працівників ОВС в умовах спеціально організованої виховної системи, що забезпечує взаємодію вихователів та вихованців. У вузькому розумінні – це спеціальна виховна діяльність, що має за мету формування професійно важливих якостей та властивостей працівника і відносин у колективах органів внутрішніх справ. Зміст виховної роботи в органах внутрішніх справ включає формування наукового світогляду; моральний розвиток працівників, складовими якого є формування активної громадської позиції, патріотизму, високої внутрішньої дисциплінованості, гуманізму, поваги до прав і свобод людини, високого рівня правосвідомості; фізичне та естетичне виховання; оволодіння

комунікативними навичками, необхідними для ефективного здійснення професійної діяльності. Методи виховання персоналу ОВС за своїм характером поділяються на три групи. По–перше, це методи формування свідомості, до яких належать роз’яснення, бесіда, інструктаж, а також приклад, причому роль останнього з–поміж інших найбільш значуща. Так, якщо керівник органу або підрозділу у своїй повсякденній діяльності припускає порушення службової дисципліни, корупційні прояви, зловживання алкогольними напоями, то бесіди з його підлеглими щодо необхідності додержуватися дисципліни тощо неминуче будуть мати низький ефект. Це пояснюється існуванням у працівників моделі бажаної поведінки, відповідність якій призводить до кар’єрного зростання. Тобто певні негативні прояви у поведінці начальника сприймаються як малозначущі для кар’єрного просування або навіть бажані для цього, оскільки, не зважаючи на них, працівника було призначено на керівну посаду. По–друге, це методи організації діяльності та формування досвіду бажаної поведінки працівників. До них належать вправи, тренування, громадська думка та ін. По–третє, до методів виховання персоналу ОВС належать методи стимулювання поведінки та діяльності (заохочення, покарання, кар’єрне зростання, а також метод контролю).

7. Аналіз сучасного стану культурно–естетичного розвитку працівників органів внутрішніх справ свідчить, що він є недостатньо високим, що сприяє зниженню і без того досить низького рівня довіри громадян до правоохоронців, сприяє формуванню в суспільній свідомості образу працівника органів внутрішніх справ як грубої малоосвіченої людини з нерозвиненою духовною сферою. Досягненню мети оволодіння кожним працівником високим естетично–культурним рівнем перешкоджає низка труднощів, а саме: недоліки в організації оперативно–службової діяльності, наслідком яких є надмірна тривалість робочого часу працівників, і, відповідно, скорочення часу на відпочинок і культурно–естетичний розвиток; некритичність певної частини керівництва органів, служб і підрозділів

внутрішніх справ до вербальної (словесної) культури працівників: поблажливе ставлення до орфографічних, стилістичних, пунктуаційних помилок в службовій документації, некоректних в контексті лексичних правил висловлювань працівників під час спілкування з громадянами та колегами тощо; недостатня активність підрозділів роботи з персоналом щодо пропагування національних та світових культурних надбань, у тому числі обумовлена недостатнім культурно–естетичним рівнем самих працівників вказаних підрозділів; недоліками роботи з професійного відбору кандидатів на посади працівників міліції, наслідком яких є комплектування органів, служб і підрозділів персоналом з низьким загальнокультурним рівнем; неврахування рівня культурно–естетичного розвитку працівників під час формування резерву на висунення, призначення на вищу посаду. Наслідками ситуації, що склалася, є негативне відношення певної частини населення до працівників органів внутрішніх справ, обумовлене культурно–естетичною нерозвиненістю певної частини з них, невміння переважаючої кількості працівників використовувати свій вільний час для оволодіння культурними цінностями, численні помилки у службовій документації, обумовлені недостатнім рівнем вербальної культури. Підвищення культурно–естетичного рівня працівників органів внутрішніх справ вимагає проведення невідкладних заходів організаційно–правового характеру, першочерговими з яких мають бути: допомога керівництву практичних підрозділів оволодінню навичками та вміннями щодо наукової організації праці з метою оптимізації робочого часу їх підлеглих; уведення до програми професійної підготовки працівників ОВС навчальних дисциплін „Техніка ораторського мистецтва»; включення до програми співбесіди з кандидатами на посади працівників ОВС питань, за допомогою яких може бути виявлений рівень їх культурно–естетичного розвитку; активізація роботи з пропагування культурно–естетичних цінностей (проведення конкурсів серед працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх справ на кращий літературний, музичний твір тощо). Підвищення іміджу працівників органів внутрішніх справ

можливе лише за умови оволодіння ними навичками словесної культури, обізнаності щодо найвидатніших подій в галузі літератури та мистецтва, здатності підтримати розмову не лише на професійні, але й на загальнокультурні теми. Ступінь довіри населення до своїх правоохоронців може бути збільшений завдяки включенню роботи з підвищення культурно–естетичного рівня працівників ОВС до напрямів кадрової політики в системі МВС України.

8. Психологічне забезпечення оперативно-службової діяльності ОВС – це система організаційних та психологічних заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з персоналом та підвищення ефективності професійної діяльності органів внутрішніх справ України. Основними напрямками діяльності з психологічного забезпечення проходження служби є організація та проведення професійної орієнтації і професійно-психологічного відбору, психопрофілактична робота та психологічне супроводження служби, психологічне супроводження оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України та психолого–педагогічне супроводження навчально–виховного процесу в навчальних закладах МВС України, здійснення психологічної підготовки та впровадження новітніх психологічних технологій.

9. З огляду на необхідність виконання вимог законодавства у сфері доступу громадськості до інформації, зокрема, Закону України «Про доступ до публічної інформації», необхідно якнайшвидше розробити і зареєструвати в установленому порядку в Міністерстві юстиції України Положення про доступ до публічної інформації в органах внутрішніх справ України, яке має включати порядок надання такої інформації, форму запиту, перелік інформації, що віднесена до службової, права, обов'язки, відповідальність та назви посад осіб, уповноважених забезпечувати доступ до публічної інформації, і розмістити цей нормативний документ на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України. Крім того, необхідно прискорити розміщення на вказаному офіційному сайті та на офіційних сайтах органів

внутрішніх справ інформації про їх фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігають органи внутрішніх справ; плани проведення органами внутрішніх справ та порядок денний їх відкритих засідань; звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; інформацію про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад.

РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

4.1. Гармонізація нормативно-правової бази управління органами внутрішніх справ

Як свідчить наведений у попередніх розділах аналіз адміністративно-правових актів у сфері управління органами внутрішніх справ, багато з них мають суттєві недоліки, прогалини, суперечать одне одному, що врешті–решт знижує ефективність управління вказаними органами, сприяє зростанню рівня правового нігілізму їх працівників та зменшенню довіри громадян. Вказане, на нашу думку, потребує вжиття заходів з гармонізації нормативно-правової бази управління органами внутрішніх справ за наступними напрямками.

По–перше, необхідно на законодавчому рівні чітко визначити поняття органів внутрішніх справ. Відсутність легального визначення цієї дефініції неодноразово була предметом критики. Разом з тим, словосполучення «органи внутрішніх справ» зустрічається у щонайменше у п'ятистах нормативно-правових актах, у тому числі у чинному Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, не кажучи вже про сотні підручників, навчальних посібників тощо, питання щодо визначення поняття органів внутрішніх справ включено до багатьох навчальних програм у системі юридичної освіти. Існування терміну «органи внутрішніх справ», на нашу думку, цілком узгоджується із загальними рисами органу держави, до яких відносять: виконання публічних функцій, що включають регулятивні, координаційні та інші форми управлінської діяльності в певній сфері, галузі чи регіоні; визначення правового статусу даного органу вищестоящим державним органом; право приймати управлінські рішення у межах Конституції і закону; складна внутрішня структура, апарат органу часто складається з підрозділів (інших органів) і завжди з державних службовців відповідно до штатного розкладу даного органу; фінансування з державного

бюджету; відповідальність і звітність перед органом державної влади, який створив цей орган, а також із визначенням державного органу як самостійної структурної одиниці державної влади, що наділена державно–владними повноваженнями, необхідними для часткової реалізації (у відповідності до профілю його роботи) функцій певної гілки державної влади [373, с. 84–85]. Додамо лише, що поняття державних службовців у даному випадку є сенс розглядати у широкому аспекті, враховуючи існування в Україні мілітаризованої державної служби, яка має наступні ознаки: а) вона створюється для виконання завдань у сфері охорони й захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; б) змістовним елементом мілітаризованої державної служби є можливість застосування примусу; в) вступ до мілітаризованої державної служби обумовлюється спеціальними вимогами до віку, стану здоров'я, фізичної підготовки та моральних якостей людини; г) будується здебільшого на авторитарному різновиді відносин між керівниками та підлеглими; г) забезпечується чітко визначеною системою посад та спеціальних звань, введенням форменого одягу та зовнішніх відзнак [489, с.118].

У теоретичних джерелах та навчальній літературі існує декілька визначень поняття органів внутрішніх справ. Так, на думку Т.М. Ковалевської та С.В. Белана, органи внутрішніх справ – це правозахисні органи державної виконавчої влади, які приймають участь у здійсненні внутрішніх та зовнішніх функцій держави, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку, захист від протиправних посягань життя, здоров'я, прав та свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства та держави [490]. В.П. Лисюченко, О.С. Доценко, В.П. Ольховик вважають, що органи внутрішніх справ – це система, що виконує специфічні завдання боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, соціальну систему управління елементами, яка наділена стійкою здатністю зберігати свої якісні ознаки (динамічність), має орган управління (управлінський параметр), реагує на команди управління (підсилювальна властивість) та сигналізує (зворотний зв'язок) про суть управління [491, с. 56]. О.М. Бандурка визначає досліджуване поняття як

спеціалізовані державні органи, що здійснюють функції із захисту та безпеки прав і свобод громадян, охорони громадського порядку, дізнання та досудового слідства, забезпечення безпеки дорожнього руху, а також правил користування матеріалами, речовинами і предметами, які підпадають під дію дозвільної системи, забезпечення разом з іншими органами режиму надзвичайного стану [492, с. 78]. На думку І.Ф. Фісенка, органи внутрішніх справ – це правоохоронні органи виконавчої влади, підпорядковані Міністерству внутрішніх справ України, що складаються з галузевих служб: міліції, слідчого апарату, внутрішніх військ, та забезпечують дотримання законності і правопорядку, боротьбу зі злочинністю, захист прав і свобод людини і громадянина та інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [493, с.80]. З точки зору І.В. Бондаренка, органи внутрішніх справ – це органи виконавчої влади, які входять до єдиної системи озброєних правоохоронних органів у структурі Міністерства внутрішніх справ України, основними завданнями яких є охорона життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, всіх форм власності від злочинних та інших протиправних посягань [494, с.1– 6]. Безумовно, кожне з наведених визначень може бути предметом критики. Так, викликає питання віднесення органів внутрішніх справ до правоохоронних або правозахисних, оскільки закріплений у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» перелік правоохоронних органів, який включає, у тому числі органи рибоохорони, державної лісової охорони тощо [495], давно визнаний таким, що не відображає сутності правоохоронної діяльності [496, с.90– 91 та ін.], а до правозахисних органів традиційно відносять органи адвокатури, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, а не органи внутрішніх справ. Можна критикувати і визначення органів внутрішніх справ через структуру управління ними або здійснювані функції, мотивуючи це тим, що тоді зміна якоїсь із ланок управління або певної функції призведе до того, що ці органи втратять ознаки органів внутрішніх справ. Однак під час такої критики необхідно пам'ятати, навіщо взагалі потрібно визначення цього поняття. Ми відстоюємо

позицію, відповідно до якої ефективне управління у будь-якій системі потребує чіткого визначення суб'єктів і об'єктів такого управління. Це робить необхідним узагальнити під певною дефініцією об'єкти управління, яке здійснює Міністерство внутрішніх справ України. Вказане Міністерство, у відповідності з Положенням про нього, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [172]. Однак визначення органів внутрішніх справ через компетенцію Міністерства уявляється нам недоречним з двох причин. По–перше, визначення поняття органів через функції, які вони виконують, потребуватиме переформулювання відповідного поняття кожний раз, коли змінюється певна функція. По–друге, таке поняття було б занадто громіздким, що утруднювало б його розуміння. Тому нам здається за доцільне зосередитися під час формулювання дефініції органів внутрішніх справ на двох суттєвих ознаках: меті діяльності цих органів та їх підпорядкуванні. З урахуванням визначеного у першому розділі об'єкта управління органами внутрішніх справ це дає змогу визначити органи внутрішніх справ як підпорядковані Міністерству внутрішніх справ державні органи, метою діяльності яких є охорона громадського порядку, громадської безпеки і забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Вважаємо, що це визначення має бути закріплене у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» із вказівкою на те, що до Міністерства внутрішніх справ України входять означені органи.

По–друге, гармонізація адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ потребує чіткого визначення їх

структури. Як було доведено у підрозділі 3.2, Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» не враховує сучасний рівень розбудови органів внутрішніх справ, а його положення потребують редагування. Для цього необхідно вирішити три принципові питання: про місце і роль внутрішніх військ, Державної міграційної служби України та апарату досудового слідства у системі органів внутрішніх справ.

Ст. 1 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» визначає, що останні входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких устанавлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю [3]. У науковій літературі внутрішні війська визначають як багатофункціональне військове формування держави з правоохоронними функціями [497, с.11]. Функція охорони прав і свобод громадян, законності і правопорядку в сучасних умовах залишається важливою для держави. Проте, як переконає досвід розвитку нашого суспільства, виконувати цю функцію тільки органами внутрішніх справ, судів і прокуратури поки ще неможливо, тому що виникають деякі завдання, які не можуть бути вирішені без застосування збройної сили. Водночас виконання їх не може бути покладено на Збройні Сили України з огляду на їх призначення. Тому необхідне таке збройне формування, яке б перебувало у тісній взаємодії з іншими органами державної влади, безпосередньо виконуючи ці завдання. Таким збройним формуванням і є внутрішні війська МВС України, які входять до складу МВС на правах специфічного суб'єкта правоохоронної діяльності. Внутрішні війська сприяють органам внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю у формі патрульно–постової служби з охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів, в особливих умовах та умовах надзвичайного стану. Нині для виконання завдань з охорони громадського порядку планового характеру щодобово залучається близько 5 тис. військовослужбовців, у середньому виділяється більш ніж 1 600 патрулів, що становить близько 44 % загальної кількості патрульно–постових

нарядів згідно з Планами єдиної дислокації міст, у яких виконують службу внутрішні війська. Це свідчить про те, що у службово-бойовій діяльності внутрішніх військ пріоритетною стала правоохоронна функція [498, с.30].

Досвід функціонування аналогічних внутрішнім військам МВС України формувань іноземних держав таких, як Національна жандармерія Французької Республіки, Цивільна гвардія Королівства Іспанії, Цивільна гвардія Португалії, Корпус карабінерів та Корпус фінансової гвардії Італійської Республіки свідчить, що всі вони мають військовий статус, затверджений чинним національним законодавством. Більшість таких формувань (зокрема, Національна жандармерія Французької Республіки, Корпус карабінерів і Корпус фінансової гвардії Італійської Республіки) виконують повний спектр правоохоронних завдань на всій національній території, крім великих міст (сфера відповідальності поліції). Низка країн континентальної Європи використовує централізовану модель системи забезпечення внутрішньої безпеки, яка поділяється на два види. До першого належать держави, що забезпечують свою внутрішню безпеку лише силами цивільної поліції (Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія). Для цих держав характерний низький рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому вони не витрачають додаткових коштів на утримання спеціальних поліцейських формувань збройних сил [499, с.266]. Втім, як засвідчили події у Норвегії, де 22 липня 2011 року Андерс Берінг Брейвік, про погляди якого, за даними ЗМІ, поліція дізналася ще в березні, спочатку влаштував вибух поряд з урядовим комплексом в Осло, а потім, прибувши на острів Утой, відкрив вогонь по відвідувачах розміщеного там молодіжного табору правлячої Робочої партії Норвегії [500], у сьогоденних умовах глобалізації та активізації міграційних процесів ні одна держава не може вважати себе захищеною від екстремістської діяльності.

До держав другого (основного) виду централізованої моделі системи забезпечення внутрішньої безпеки належать держави з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань озброєних сил – жандармерії (Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург). Для них

характерна жорстка централізація діяльності правоохоронних органів і традиційне використання декількох загальнодержавних поліцейських структур у забезпеченні громадської безпеки – Національної поліції і жандармерії. Крім того, жандармерія виконує завдання по охороні й забезпеченню громадської безпеки як у військовій, так і цивільній сферах під загальним керівництвом цивільної адміністрації та безпосереднім командуванням своїх командирів. На перший погляд здається, що втручання армії в «цивільну сферу» формально суперечить засадам демократії. Але в даному випадку прагматичні установки превалюють. Паралельне існування Національної поліції і жандармерії визнається обґрунтованим і доцільним. Наявність поліцейських організацій різної підпорядкованості робить можливим використання їх для взаємного контролю, дозволяє нейтралізувати лобіювання чийось вузьких інтересів, стає певною гарантією внутрішньополітичної стабільності. Окрім того, це сприяє і виявленню порушення закону представниками різних складових поліцейського механізму. Типовим прикладом цього є виявлення карабінерами Італії фактів участі високопосадовців державної поліції в операціях мафії, а також випадки протиправних контактів низки офіцерів і генералів Корпусу карабінерів з неофашистськими угрупованнями і масонською ложею «П-2», що стали відомими завдяки співробітникам Міністерства внутрішніх справ і військовослужбовцям Фінансової Гвардії [501, с.70]. Не менш жорстка конкуренція властива підрозділам Національної поліції і Національної жандармерії у Франції, Цивільної Гвардії в Іспанії, Національної Республіканської Гвардії у Португалії. Вона присутня в усіх країнах основного виду централізованої моделі системи забезпечення внутрішньої безпеки. Такий підхід до організації поліцейських систем і розподілу компетенції між їх складовими частинами є раціональним, оскільки сприятливо відбивається на функціонуванні поліції і служить істотною гарантією внутрішньополітичної стабільності [499, с.268].

Ми приєднуємося до думки науковців та практиків, які вважають перебування внутрішніх військ у структурі Міністерства внутрішніх справ

України цілком раціональним та таким, що підтверджується позитивним досвідом інших держав. Разом з тим, в аспекті адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, необхідно констатувати наявність деяких недоліків та суперечностей у правовому регулюванні функціонування внутрішніх військ, а саме. По–перше, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», згідно якої внутрішні війська підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, має бути приведена у відповідність з п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яка визначає, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. На нашу думку, для уникнення непорозумінь та довільного тлумачення правових норм в цій сфері, про що свідчить прийняття взаємовиключних рішень щодо підпорядкування внутрішніх військ Президентом України та Верховною Радою України у 2007 році [502; 503], Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» доцільно доповнити трьома статтями, в яких була б чітко визначена компетенція Президента України, Міністра внутрішніх справ України та командувача цими військами в сфері управління ними.

По–друге, необхідно на законодавчому рівні чітко визначити структуру внутрішніх військ. Ст. 7 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» проголошує, що внутрішні війська складаються із з'єднань, військових частин і підрозділів по охороні важливих державних об'єктів, зокрема атомних електростанцій, по супроводженню спеціальних вантажів і конвоюванню заарештованих і засуджених, із військових частин спеціального призначення та спеціальних моторизованих військових частин міліції, підрозділів зв'язку, військових установ, навчальних закладів та учбових частин [3]. Ст. 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» визначає, що до складу означеного

Міністерства входять з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ [170]. Виходячи з наведених положень, невизначеним є статус Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ. Відповідно до положень указу Президента України «Питання органу військового управління внутрішніх військ» від 6 червня 2007 року № 501/2007, органом військового управління внутрішніх військ є Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України. На вказане Головне управління покладені наступні завдання: участь у реалізації державної політики з питань діяльності внутрішніх військ; підтримання постійної бойової та мобілізаційної готовності управлінь територіальних командувань, з'єднань, військових частин, навчальних закладів і установ внутрішніх військ, забезпечення стійкого, безперервного та оперативного управління внутрішніми військами; здійснення поточного та перспективного планування діяльності внутрішніх військ, у тому числі в умовах надзвичайного та воєнного стану; організація охорони та оборони важливих державних об'єктів, матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, супроводження спеціальних вантажів та ін. [504]. Однак Законами України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» ніякого органу військового управління у складі внутрішніх військ чи Міністерства внутрішніх справ не передбачено. Оскільки, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави визначаються законом, необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», включивши до складу внутрішніх військ орган управління ними. Крім того, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» необхідно доповнити статтею, яка визначала б статус вказаного органу управління.

Що стосується статусу Державної міграційної служби України, який був детально проаналізований нами вище, то, на нашу думку, враховуючи жорстку підпорядкованість цього органу Міністру внутрішніх справ України, а також те, що у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України саме останнє, а не Державна міграційна служба України, названо головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у тому числі з питань формування державної політики, у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [171], доцільно доповнити ст. 1 «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» положенням про те, що Державна міграційна служба України входить до структури вказаного Міністерства, виключивши при цьому з означеної статті абзац «державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України».

Відносно місця досудового слідства у системі правоохоронних органів України необхідно вказати, що наказом Міністерства внутрішніх справ України від 15 червня 2011 року № 365 «Про проведення експерименту щодо апробації вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України» з 1 липня 2011 року до 30 червня 2012 року проводиться експеримент щодо апробації вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ. На період проведення експерименту встановлено таку підпорядкованість слідчих підрозділів головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях. Слідчі управління (відділи) головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях підпорядковуються безпосередньо Головному слідчому управлінню МВС. Слідчі відділи (відділення) міських, районних,

міськрайонних, лінійних управлінь (відділів) головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях підпорядковуються безпосередньо слідчим управлінням (відділам) головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях. Відповідно до затвердженої на період проведення експерименту Тимчасової інструкції з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України в розкритті та розслідуванні злочинів, контроль за діяльністю органів досудового слідства здійснюється керівником органу досудового слідства. Працівникам інших підрозділів внутрішніх справ забороняється втручатися в процесуальну діяльність слідчих, витребувати та перевіряти кримінальні справи і матеріали, які знаходяться в їх провадженні чи архівах, давати в них вказівки чи оцінку прийнятим слідчим процесуальним рішенням. Забороняється залучати працівників слідчих підрозділів до виконання функцій, не пов'язаних з розслідуванням кримінальних справ. Однак при цьому за відповідними службами ГУМВС, УМВС залишено функції фінансового та матеріально-технічного забезпечення слідчих підрозділів (виплата грошового утримання; житлово-побутове, медичне, санаторно-курортне, господарське та автотехнічне обслуговування; охорона та утримання службових приміщень слідчих підрозділів; забезпечення їх засобами зв'язку, криміналістичною, організаційною та іншою технікою; обробка та відправлення поштової кореспонденції) [505]. На нашу думку, останнє положення у значній мірі нівелює позитивні аспекти даного експерименту, пов'язані із забезпеченням реальної процесуальної незалежності слідчих органів внутрішніх справ, оскільки фінансово-економічні важелі завжди залишатимуться визначальними для функціонування будь-якої структури. До того ж проведення вказаного експерименту не є новим (схожий проводився у 2002 році і «дав досить позитивні результати» [506]). У той же час незрозуміло, як

співвідноситься даний експеримент з п. 9 Перехідних положень Конституції України, відповідно до якого прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Доцільність створення саме сьогодні, за умов фінансово–економічної кризи і проголошеного режиму економії бюджетних коштів, якогось з варіантів Національного слідчого комітету чи Національного бюро розслідувань можна оспорювати, проте саме положення Основного Закону мають визначати подальший розвиток системи досудового слідства. Безумовно, на сьогоднішній день вже розроблено та винесено на обговорення громадськості нову редакцію Кримінального процесуального кодексу України, ст. 214 якого, що має назву «Підслідність», не передбачає здійснення досудового слідства органами прокуратури. Однак і говорити у разі затвердження цього Кодексу про створення саме «системи досудового слідства» не можна, оскільки в силу положень даної статті досудове слідство здійснюють слідчі Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та «органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства», тобто відсутня головна ознака системи – єдиний орган управління нею [507].

Отже, навіть за умови прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України слідчі органів внутрішніх справ (у законопроекті вжита некоректна, на нашу думку, назва – слідчі Міністерства внутрішніх справ України) будуть продовжувати здійснювати досудове слідство. Від зміни ж назви – слідчий комітет, слідчий апарат тощо – за умови залишення слідчих в структурі Міністерства внутрішніх справ України, як нам вважається, нічого суттєво не зміниться, оскільки функції фінансового і матеріально–технічного забезпечення слідчих залишаються у відповідних територіальних підрозділів внутрішніх справ. Однак це не є

причиною доцільності відсутності будь-яких згадувань про слідчі підрозділи у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». На нашу думку, ст. 1 останнього має бути доповнена вказівкою на знаходження у структурі Міністерства внутрішніх справ України підрозділів досудового слідства з приміткою «до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування».

Крім того, необхідно зробити декілька зауважень щодо інших недоліків Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». Так, потребує, на нашу думку, редагування цілком нелогічне положення його ст. 1, відповідно до якого до структури Міністерства внутрішніх справ України входить Міністерство внутрішніх справ України. Це можливо зробити або шляхом викладення назви цього Закону у редакції «Про загальну структуру і чисельність органів внутрішніх справ України», або шляхом заміни словосполучення «Міністерство внутрішніх справ України» словосполученням «апарат Міністерства внутрішніх справ України». По–друге, на нашу думку, було б доцільно врахувати у цьому Законі не тільки територіальне, а й галузеве підпорядкування органів внутрішніх справ, з тим, щоб привести його ст. 1 у відповідність з положеннями ст. 7 Закону України «Про міліцію».

По–третє, гармонізація адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ неможлива без упорядкування масиву нормативно-правових актів, нормами яких таке регулювання здійснюється. На сьогоднішній день у цій сфері існує багато недоліків, які детально висвітлені у попередніх розділах. З огляду на це, на виконання положень ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Міністерство внутрішніх справ України має удосконалити та оприлюднити систему обліку інформації, яку воно зберігає, а також оприлюднити відомчі нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), проекти рішень, що підлягають обговоренню.

По-четверте, з метою встановлення відповідності між діяльністю органів внутрішніх справ та показниками її оцінки необхідне створення нової системи оцінювання, яка включала би три групи оцінок: статистичні, оцінку діяльності органів внутрішніх справ громадськістю та оцінку діяльності вказаних органів їх працівниками. Основні засади такого оцінювання, на нашу думку, мають бути закріплені у постанові Кабінету Міністрів України «Про систему оцінювання діяльності органів внутрішніх справ України», в якій мають бути відображені як організаційні засади та принципи, так і методологічні засади такого оцінювання.

4.2. Удосконалення форм і методів управління органами внутрішніх справ

Сьогодні, коли здійснюється масштабне реформування органів внутрішніх справ, набуває актуальності проблема удосконалення форм і методів управління ними. Створення навіть самої досконалої організаційної структури не в змозі саме по собі підвищити ефективність діяльності правоохоронців, якщо не зазнають змін форми управління ними. Враховуючи жорстку нормативну регламентованість більшої частини управлінських відносин в органах внутрішніх справ, саме нормам адміністративного права належить вирішальна роль у таких змінах. Вказане обумовлює необхідність більш детально розглянути особливості впливу адміністративно-правових норм на форми управління органами внутрішніх справ.

У сучасній адміністративно-правовій науці під формами управління найчастіше розуміють види дій органів з точки зору їх зовнішнього виразу, розрізняючи при цьому за критерієм настання наслідків правові і неправові форми управління [508, с.129]. При цьому правові форми управління визначаються як зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, які спричиняють юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну або припинення правовідносин між суб'єктом та об'єктом управління. Правові форми управління, у свою чергу, поділяються на чотири види: видання нормативно-правових актів управління, видання індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій. Неправові форми державного управління – це зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, які не спричиняють настання юридичних наслідків. З–поміж неправових форм державного управління вирізняють: проведення організаційних заходів та здійснення матеріально–технічних операцій [34].

Вплив адміністративно-правових норм на неправові форми управління є більш опосередкованим, ніж на правові. Разом з тим жорстка нормативна

регламентованість діяльності органів внутрішніх справ обумовлює тісний зв'язок між правовими та неправовими формами управління. Так, такі організаційні заходи, як наради, збори, конференції звичайно передують та слідує за прийняттям важливих правових рішень щодо діяльності органів внутрішніх справ. Для проведення контролю виконання робіт вирішальним є додержання приписів нормативно-правових актів, якими такі роботи регламентовані. Так само для перевірки додержання приписів правових норм здійснюються перевірки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ. Здійснення матеріально-технічних операцій з діловодства, підготовки аналітичних і статистичних даних, складання звітів, довідок тощо також здійснюється на підставі відповідних нормативно-правових актів.

Сутність впливу адміністративно-правових норм на правові форми управління полягає в обумовленості дій суб'єктів управління органами внутрішніх справ вимогами правових актів. Це випливає з положень ч. 2 ст. 6 Конституції України, в якій визначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, та ч. 2 ст. 19 Основного Закону, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому вказані органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану в своїх елементах систему [509]. Водночас вплив адміністративно-правових норм на різні види правових форм управління має свою специфіку.

Вплив адміністративно-правових норм на процес видання нормативно-правових актів управління органами внутрішніх справ та видання індивідуальних актів управління простежується у наступних закономірностях: а) обумовленості змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління визначеною законом компетенцією суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами

внутрішніх справ; б) наявністю особливого порядку видання та оприлюднення таких актів для кожного суб'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; в) наявністю ієрархічності нормативно-правових актів, виданих різними суб'єктами, що у свою чергу обумовлює порядок розв'язання колізій між такими актами.

У залежності від компетенції суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ можна виділити наступні види нормативно-правових актів у досліджуваній сфері: Конституція та закони України, підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України та його структурних підрозділів, яким надано право видавати такі акти. До індивідуальних актів управління в цій сфері ми відносимо видані тими ж суб'єктами акти, що стосуються окремо визначених осіб, їх прав, обов'язків та відповідальності (про призначення на посаду та звільнення з посади, про притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо).

Правові засади компетенції Верховної Ради України у сфері адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України визначені у ст. 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, організація і діяльність органів дізнання і слідства, забезпечення громадського порядку; діяння, які є адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Виключно законами України встановлюються спеціальні звання. Крім того, законом визначається організація і порядок діяльності правоохоронних органів (ч. 3 ст. 17); створення і функціонування будь-яких збройних формувань (ч. 6 ст. 17).

Зміст нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління Президента України у досліджуваній сфері обумовлений положеннями ст. 106 Конституції України, відповідно до яких він призначає за поданням

Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та припиняє їхні повноваження на цих посадах; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад вище командування військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; присвоює вищі спеціальні звання; підписує закони, прийняті Верховною Радою України. Крім того, згідно ч. 3 ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Президент України [233].

Правові засади компетенції Кабінету Міністрів України щодо змісту нормативно-правових актів у сфері управління органами внутрішніх справ визначені у Конституції України, Законах України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Виходячи з їх положень, до компетенції Уряду належить здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю, протидії корупції; фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей.

Правові засади компетенції Міністерства внутрішніх справ України щодо змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління у сфері управління органами внутрішніх справ визначені у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» та у Положенні про означене Міністерство, затвердженому указом Президента України від 6 квітня 2011

року № 383/2011. Так, до компетенції Міністра внутрішніх справ належить визначення пріоритетів роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затвердження положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра; затвердження структури апарату міністерства і його територіальних органів; утворення, ліквідація і реорганізація за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальних органів міністерства як структурних підрозділів апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи; призначення на посади керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та їх заступників і звільнення їх з посад; притягує до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства; скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства; визначає обов'язки першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення) та заступника міністра – керівника апарату, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступником міністра (у разі введення), які вони здійснюють у разі його відсутності; скасовує повністю чи в окремій частині накази заступника міністра – керівника апарату; приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство; утворює комісії, робочі та експертні групи; скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції; підписує накази міністерства та ін.

Компетенція визначених вище суб'єктів адміністративно-правового регулювання щодо змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління, які вони видають, є більш-менш визначеною, а її реалізація не викликає особливих проблем (за винятком неврегульованості питання щодо нормативного закріплення компетенції суб'єктів нормативно-правового регулювання управління внутрішніми військами, про що йшлося у

попередньому підрозділі). Однак у правовому регулюванні компетенції територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України щодо змісту нормативно-правових актів, які вони видають, міститься прогалина: так, відповідно до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 563, територіальні органи у межах своїх повноважень видають накази організаційно–розпорядчого характеру, які можуть бути скасовані міністром повністю чи в окремій частині. Керівник територіального органу виконавчої влади призначає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів, інших державних службовців та працівників територіального органу, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім своїх заступників) [510]. Як можна побачити, ці положення мають загальний характер та не відображують специфіки компетенції територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України щодо змісту нормативно-правових актів, які ними видаються. Така специфіка має бути відображена у положенні про територіальні органи Міністерства внутрішніх справ України, обов'язок затвердити яке покладено на вказане Міністерство п. 13 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади. Як приклад такого нормативно-правового акту можна навести Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 року № 1707/5 [511]. Однак, на жаль, до сьогодення такого положення щодо територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України не затверджено. Так само не конкретизовано компетенцію керівників інших органів, що входять до системи Міністерства внутрішніх справ України щодо змісту правових актів, які вони можуть видавати. Так, у Положенні про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх

справ, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 341 [432], взагалі не згадано про нормотворчу діяльність цього органу, органів структурних підрозділів Міністерства. Теж саме стосується Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 [512]. Щодо самого видання двох наведених вище Положень на сьогодні має місце невідповідність компетенції органу, який їх затвердив (Кабінету Міністрів України) вимогам ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до яких це належить до компетенції відповідного міністра.

З огляду на вказане можна констатувати, що суттєвим недоліком, який негативно впливає на ефективність адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України, є невизначеність правового статусу цих органів та підрозділів у сфері видання нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління. У той же час такі акти активно видаються. Більш того, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 20 січня 2004 року № 55 затверджено Інструкцію з оформлення документів у системі МВС України, із загальних положень якої можна зробити висновок, що існують постанови, розпорядження, накази, вказівки, положення, рішення тощо, створювані в результаті діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Міністерства, навчальних закладів та урядових органів державного управління, які діють у складі МВС України. Однак зміст цих документів та компетенція органів, що їх приймають, залишаються нерегульованими.

Така нерегульованість негативно впливає і на порядок видання та оприлюднення відомчих нормативно-правових актів, і на порядок розв'язання колізій між ними. Якщо порядок видання законів України, правових актів Кабінету Міністрів України та Президента України досить детально визначений у Конституції України, Законі України «Про Кабінет Міністрів України», Регламенті останнього, то стосовно органів внутрішніх

справ має місце певна невизначеність, існування якої не може не впливати на ефективність адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ.

Що стосується укладення адміністративних договорів як правової форми управління органами внутрішніх справ, то у науці адміністративного права останні розуміються як добровільна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений владними повноваженнями або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчо-розпорядчого характеру, укладеного у формі правового акту, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [513, с.8], як укладена відповідно до норм адміністративного права угода, що є взаємним узгодженим проявом волі сторін відносно єдиної мети між двома чи більше формально рівними суб'єктами, предметом якої є здійснення юридично значимих управлінських або організаційних дій, в яких хоча б однією із сторін є орган державного управління або його законний представник. [514, с.52], як заснована на правових нормах добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями в сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права й обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність [515, с.197]. Висловлюється думка, що адміністративний договір за своєю характеристикою відповідає основним ознакам підзаконного правового акта, а за юридичним змістом може бути як нормативним, так і індивідуальним правовим актом. Тому в умовах становлення нової правової системи України використання договірної регулювання управлінських правовідносин слід вважати об'єктивно необхідним, а адміністративний договір, на думку деяких дослідників, може бути включений до числа джерел адміністративного права. До особливостей

адміністративного договору як джерела права відносять те, що він: є актом правотворчості за участю органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування України; регулює управлінську діяльність публічного характеру; як правило, адресується формально визначеному колу учасників; укладається у формі та порядку, передбачених законодавством України; має визначений масштаб дії; передбачає юридичну відповідальність його учасників у разі порушення прийнятих зобов'язань [516].

Як свідчить аналіз наведених вище теоретичних положень щодо сутності адміністративного договору, в цілому вони є несуперечливими і дозволяють виділити як суттєві ознаки означеного договору наявність у його сторін статусу суб'єктів адміністративного права, а у щонайменш однієї сторони – статусу суб'єкта виконавчої влади, встановлення, припинення та зміна положеннями договору адміністративно-правових відносин, предметом договору виступає управлінська діяльність публічного характеру.

Однак, якщо звернутися до існуючих класифікацій адміністративних договорів, можна побачити, що до останніх відносять договори про компетенцію (розмежування та делегування повноважень і предметів ведення); договори у сфері управління державною власністю (наприклад, концесійні договори); договори, які забезпечують державні потреби (державні контракти між центральним органом виконавчої влади та підприємством на основі державних замовлень); контракти (наприклад, з державними службовцями, студентами); фінансові та податкові угоди (наприклад, між підрозділом державної податкової адміністрації та адміністрацією державного підприємства з питань податкових зобов'язань); тарифні угоди (наприклад, договір між органом державного управління та професійною спілкою); договори про взаємодію та співробітництво (наприклад, між галузевими міністерствами); інвестиційні угоди (наприклад, між місцевою державною адміністрацією та підприємством, яке функціонує в правовому режимі вільної економічної зони, з питань звітності за використання коштів); договори про надання деяких послуг приватним

особам (наприклад, сприяння зайнятості населення, комунальні послуги, перевезення в громадському транспорті тощо) [517], договори про компетенцію; договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією); договори про вступ громадян на державну службу (адміністративно-трудова договори); договори в соціальній сфері; фінансові і податкові угоди; договори, що забезпечують державні потреби; договори про обмін інформацією [518]. На нашу думку, не може не викликати заперечення змішування у таких класифікаціях відносин, що регулюються нормами адміністративного права та інших галузей права – господарського, фінансового, цивільного. Разом з тим, не зважаючи на визнання у багатьох теоретичних джерелах адміністративного договору як форми управління (управлінської діяльності), дана проблематика розроблена ще недостатньо. В аспекті нашого дослідження такими, що однозначно мають вказані вище ознаки адміністративних договорів і укладаються органами внутрішніх справ, ми вважаємо договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією). Як приклад такого договору можна назвати укладену 14 травня 2010 року Угоду про співробітництво між Українською Православною Церквою та Міністерством внутрішніх справ України. Предметом цієї Угоди, відповідно до її пп. 1.1, є співробітництво сторін на засадах прозорості, професійності з метою координації зусиль щодо реалізації завдань, спрямованих на відродження духовності, заснованої на традиційних моральних цінностях, що є найважливішим чинником благополуччя й безпеки суспільства. Угода передбачає здійснення співробітництва шляхом: узагальнення практики застосування нормативно-правових актів з питань свободи совісті та подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин в галузі освіти, підтримання постійного діалогу із церквами та релігійними організаціями, більш ефективного використання їх потенціалу; запобігання правопорушенням та злочинності у сфері свободи совісті та віросповідання, в тому числі в дитячому середовищі; проведення заходів загальнонаціонального значення, присвячених пам'ятним подіям в

історії Української держави тощо. Сторони зобов'язуються надавати одна одній необхідну методичну та консультативну допомогу з питань, визначених у рамках цієї Угоди, з метою координації зусиль щодо реалізації завдань, спрямованих на відродження духовності, заснованої на традиційних моральних цінностях, що є найважливішим чинником благополуччя й безпеки суспільства, сприяти одна одній в організаційно – та інформаційно-правовому забезпеченні; надавати одна одній консультативно-методичну допомогу з метою плідного співробітництва в межах, передбачених цією Угодою [519]. Однак ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані Положення про Міністерство внутрішніх справ України не надають право міністру чи іншим посадовим особам укладати договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. А, як ми пам'ятаємо, в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже, можна констатувати, що укладення адміністративних договорів органами внутрішніх справ України знаходиться сьогодні по за межами правового поля. Враховуючи важливість цієї форми управління для зміцнення взаємодії між органами внутрішніх справ та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами громадянського суспільства, ми приєднуємося до науковців і практиків, які вважають за необхідне прийняття Закону України «Про адміністративні договори», в якому було б визначено поняття останніх, вимоги до їх змісту та правового статусу сторін, основні засади відповідальності за порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження певного кола посадових осіб на підписання адміністративних договорів.

Розглядаючи останню правову форму управління, зазначимо, що під здійсненням юридично значущих дій ми розуміємо підзаконні дії органів

виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, що приводять до певних юридичних наслідків [34]. Серед юридично значущих дій органів внутрішніх справ в сфері управління можна виділити атестацію працівників органів внутрішніх справ, дисциплінарне провадження у справах про дисциплінарні правопорушення, видання суб'єктами адміністративно-правового регулювання нормативно-правових актів у межах їх компетенції. Останній вид юридично значущих дій вже був нами детально розглянутий. Що стосується впливу адміністративно-правових норм на процеси атестації працівників органів внутрішніх справ, то слід зазначити, що в цілому порядок її проведення детально регламентований пп. 47, 48 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 року № 114 та Інструкцією про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 року № 181 [520]. Разом з тим, необхідно відмітити основний недолік названої вище Інструкції, який негативно впливає на ефективність атестації як юридично значущої дії: критерії оцінювання працівника органів внутрішніх справ визначені таким чином, що створюють широкі можливості для суб'єктивного тлумачення. Так, в атестаційному листі зазначаються такі відомості про працівника, який атестується: теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно та ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості; результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо (п. 4.6).

Жоден з означених вище критеріїв не може бути визначений відповідно до якоїсь єдиної моделі, еталону, оскільки єдині професійно-кваліфікаційні характеристики, які б давали змогу об'єктивно підійти до оцінювання рівня розвитку професійно важливих знань, вмінь та навичок [521], в органах внутрішніх справ відсутні. Отже, таке оцінювання носить повністю суб'єктивний характер. Виняток складає лише атестація випускників (ад'юнктів), в атестаційних листах яких зазначається їх успішність з провідних дисциплін навчального курсу. Така ситуація породжує, з одного боку, формалізм та сліпе копіювання атестаційних листів з «правильними» формулюваннями, а з іншої – судові позови до Міністерства внутрішніх справ щодо поновлення на службі внаслідок різного розуміння оціночних критеріїв придатності працівника до служби різними суб'єктами правозастосування. Так, рішенням Ленінського місцевого суду м. Кіровограда було поновлено на службі дільничного інспектора міліції Ленінського відділу міліції Кіровоградського міського відділу УМВС України в Кіровоградській області Тарана А.В., звільненого з органів внутрішніх справ через службову невідповідність п. 64 «д» 48 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ за результатами атестації. На судовому засіданні було встановлено, що безпосередній керівник Тарана А.В. – начальник відділення дільничних інспекторів міліції Ленінського відділу міліції Огарь О.В. – до атестації поставився необ'єктивно, у тексті не зазначив реальні показники роботи. Крім того, як повідомив суду Огарь О.В., Таран А.В. виконував свої обов'язки сумлінно і мав показники у службовій діяльності вищі за середні серед працівників відділення дільничних інспекторів міліції Ленінського відділу міліції. [522]. По-друге, п. 1.4 Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України дає досить широку можливість для довільного тлумачення періодичності проведення атестування. Вказаним пунктом визначено, що атестування осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу проводиться: на кожній із

займаних посад – через 4 роки; при призначенні на вищу посаду, переміщенні на нижчу посаду і звільненні з органів внутрішніх справ, якщо переміщення по службі або звільнення провадиться по закінченні року з дня останньої атестації, а у виняткових випадках (зокрема при скороченні штатів чи реорганізації органів внутрішніх справ України) незалежно від цього строку. На практиці такі виняткові випадки мають місце майже при кожній зміні керівництва Міністерства внутрішніх справ України.

Схожі проблеми спостерігаються під час накладання дисциплінарних стягнень. Відповідно до ст. 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 року № 3460–IV, на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ [185]. Однак диференціація між тяжкістю дисциплінарного проступку та видом дисциплінарного стягнення на нормативно-правовому рівні не визначена. Більш того, відсутнє легальне визначення самого дисциплінарного проступку. Розуміння його сутності у теоретичних джерелах є неоднозначним: його визначають як небезпечне, протиправне, винне діяння осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, що полягає в порушенні обов'язків, встановлених для осіб, які займають певну посаду в органах внутрішніх справ, порушенні ними встановлених обмежень, а також використанні наданих їм повноважень не за призначенням, за скоєння якого передбачена дисциплінарна відповідальність [523, с.188], як шкідливе, протиправне, винне діяння, яке полягає в невиконанні чи неналежному виконанні особою рядового або начальницького складу ОВС службових повноважень, наданих їй відповідно до займаної посади, чи інших нормативно закріплених обов'язків, та за яке щодо цієї особи може бути застосоване дисциплінарне стягнення [524, с.93],

як протиправне порушення трудової або службової дисципліни, яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні трудових або службових обов'язків, які визначаються чинним законодавством України [525, с.56] та ін. Як справедливо зауважує з цього приводу О.А. Мартиненко, у Дисциплінарному статуті абсолютно відсутні будь-які диференційовані підстави для накладення дисциплінарних стягнень і лише констатується досить загальне положення, згідно з яким дисциплінарна відповідальність настає за вчинення дисциплінарного проступку, тобто за невиконання чи неналежне виконання службової дисципліни. Але ж зрозуміло, що види проступків можуть бути досить різними – від недбалого ставлення до службового майна до незаконних методів проведення слідства, від появи на службі в неохайній брудній формі до незаконного застосування спеціальних засобів. І за кожний з них можна б було диференційовано застосовувати різні види стягнень [526, с.264].

Отже, суб'єкти, на яких покладено право накладати адміністративні стягнення, вимушені кожного разу довільно тлумачити розпливчасті правові норми щодо підстав дисциплінарної відповідальності, не будучи при цьому самі гарантовані від покарання у разі скасування судом накладеного стягнення як незаконного.

Процес управління здійснюється за допомогою цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, завдяки чому досягається бажаний стан такого об'єкту. Такий вплив здійснюється за допомогою різноманітних прийомів, засобів та способів, які отримали узагальнену назву методів управління.

Методи управління розуміються як сукупність найбільш характерних дій управлінського апарату, притаманних даній системі управління і обумовлених її сутністю [527, с.58], як способи, прийоми організуючого впливу суб'єкта управління на об'єкт [528, с.10], сукупність способів, прийомів цілеспрямованого впливу на працівників і виробничі колективи в цілому, що забезпечують координацію їх діяльності в процесі виробництва і

досягнення поставлених цілей [529, с.22]. Сутність поняття методу управління та його змістовної характеристики як елемента управлінського процесу відображають два взаємопов'язані моменти: по-перше, характер і форми соціальних взаємозв'язків керуючого суб'єкта з керованими об'єктами і підлеглими особами, по-друге, ті засоби, які керуючий суб'єкт використовує або може використовувати в як знаряддя управлінського впливу на керовані об'єкти і підлеглих осіб [260, с.81].

В науці управління існують різні класифікації таких методів. За змістом методи управління поділяють на організаційні, адміністративні, правові, економічні та соціально-психологічні. Так, визначається, що за допомогою організаційних методів створюються необхідні умови функціонування об'єкта управління, тому вони визнаються первинними по відношенню до інших. До них відносять: методи формування тієї чи іншої системи (регламентування, створення посадових інструкцій, нормування, набір персоналу, розробка організаційних структур, орієнтація в часі та просторі тощо); методи, використовувані в процесі управління створеною системою (інструктування); методи, які застосовуються для перетворення або вдосконалення системи (методи організаційного розвитку); методи здійснення основних напрямів діяльності (методи постановки цілей і завдань, методи підготовки і прийняття рішень та ін.) [530, с.29].

За допомогою адміністративних методів здійснюється активний вплив на діяльність людей або шляхом їх прямого примусу до певної поведінки в інтересах організації, або шляхом створення можливості такого примусу. Об'єктивною основою використання адміністративних методів управління виступають правові відносини, в яких беруть участь всі співробітники організації. В організації одна частина правових відносин фіксуються в законодавстві, а інша – в установчих документах, у положеннях та інструкціях організації. Адміністративні методи управління включають дві групи відносин: організаційні методи (розподіл прав і відповідальності в процесі виконання спільної роботи) і відносини розподілу ресурсів

організації (розпорядчі методи). У системі адміністративних методів керівник представляється як адміністратор, суб'єкт відносин, що спирається на надане йому в цьому право. У рамках організації можливі три форми прояву адміністративних методів: обов'язкове розпорядження (наказ, заборона і т.п.); погоджувальні (консультація, дозвіл компромісу); рекомендації, побажання (порада, роз'яснення, пропозиція, спілкування і т.п.) [531].

Сьогодні висловлюється думка, що у сучасному цивілізованому суспільстві все більш широко застосовуються інституційно-правові методи управління. Їх сутність полягає в тому, що діяльність працівників регулюється за допомогою юридичних і нормативних актів, що визначають межі і правила самостійних дій [530, с.30]. Інституційно-правові методи охоплюють регулюючі дії, пов'язані із забезпеченням правової інфраструктури, створенням правових умов для функціонування організації [532, с.48]. Підтримуючи цю думку, ми вважаємо за доцільне розглянути співвідношення адміністративних, інституційно-правових і адміністративно-правових методів управління.

Адміністративні методи використовуються при управлінні рішенням простих стандартних завдань насамперед у структурах воєнізованого типу. Вони потребують обмеження ініціативи працівників і покладання всієї відповідальності за результати на керівника. Складовим елементом таких методів вважається преміювання виконавців, проте здійснюється воно не за реальні успіхи, а за багаторічним стаж, лояльність по відношенню до керівництва, дисциплінованість тощо. Головним недоліком таких методів вважається те, що вони орієнтують виконавців на досягнення заданих результатів, а не на їх зростання; заохочують старанність, а не ініціативу [530, с.29].

Вважається, що усі адміністративні методи можна умовно поділити на суто адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Так, наприклад, суто адміністративно-правові методи мають правовий державно-

владний характер. Розпорядження, вказівки тощо суб'єкта управління, які виражені в правовій формі, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, їх виконання гарантується силою держави. Адміністративно-організаційні методи базуються на авторитеті органу, його керівника, іншої посадової особи тощо. Наприклад, проведення службових засідань, нарад з підлеглими і таке інше не регламентуються державно-владними веліннями в формі певних юридичних актів чи нормативно-правових документів [533].

Отже, існує думка, що адміністративні методи, сутність яких полягає у здійсненні активного впливу на діяльність людей або шляхом їх прямого примусу до певної поведінки в інтересах організації, або шляхом створення можливості такого примусу, включають до себе як організаційні, так і правові методи. Як ми вважаємо, такий підхід значно звужує розуміння як правових, так і організаційних елементів методів управління, оскільки суб'єкт правовідносин за такого розуміння фактично позбавлений свободи волі в аспекті самостійного, свідомого і позбавленого примусу виконання приписів правових норм. На нашу думку, гіперболізація примусу як основного методу управління є наслідком радянського періоду розвитку нашої держави. Витоки широкого використання методу примусу і пов'язаного з ним методу переконання пов'язують з ім'ям В.І. Леніна, який у 1921 році своїй промові на X з'їзді РКП(б), оцінюючи ситуацію із неприйняттям профспілками комуністичних ідей, говорив: «Спочатку ми повинні переконати, а потім примусити» [534, с.54]. Проте вперше як методи управління їх сформулював І.В. Сталін, який у тому ж 1921 писав: «Існують два методи: метод примусу (військовий метод) і метод переконання (профспілковий метод). Перший метод аж ніяк не виключає елементів переконання, але елементи переконання підпорядковані тут вимогам методу примусу і становлять для нього допоміжний засіб. Другий метод, в свою чергу, не виключає елементів примусу, але елементи примусу підпорядковані тут вимогам методу переконання і становлять для нього допоміжний засіб. Змішувати ці два методи так само недозволено, як недозволено звальювати в

одну купу армію і робочий клас» [535, с.49]. Згодом ця ідея отримала у роботах І.В. Сталіна подальший розвиток, так, у 1926 році він писав: «Керівництво забезпечується методом переконання мас, як основним методом впливу партії на маси. Але це не виключає, а передбачає примус, якщо цей примус має своєю базою підтримку партії з боку більшості робочого класу, якщо він застосовується до меншості після того, як вдалося переконати більшість» [536, с.11-12]. Починаючи з 30-тих років минулого століття сформульовані І.В. Сталіним методи переконання та примусу стають загальноновизнаними у радянській юридичній науці. Разом з тим, вже наприкінці 70-х років починається їх критика: так, у 1978 році Л.С. Явич застерігав: неприпустимо захоплюватися без міри юридичною формою, насаджувати адміністративно-правові методи управління там, де без них можна обійтися, і де більш ефективними є засоби громадського і морального впливу [165, с.75].

Разом з тим значна роль примусу серед методів управління досі є характерною для вітчизняної науки адміністративного права. Не заперечуючи важливості примусу під час виконання заходів адміністративного стягнення, зауважимо однак, що з часів домінування думки класиків ленінізму-сталінізму у всіх суспільних науках минув деякий час, за який правова доктрина переважно відійшла від позиції підкорення інтересів особистості інтересам держави. Управління, у тому числі і державне управління, перестало бути прерогативою озброєних засобами примусу державних органів, все більшою стає роль в ньому суб'єктів громадянського суспільства. При цьому мотивація правомірної поведінки в сфері управління включає до себе усвідомлення необхідності такої поведінки для певної організації та всього суспільства в цілому. Безумовно, добровільність слідування правовим приписам значною мірою залежить від рівня розвитку правової свідомості в суспільстві, рівня розвитку культури людей і їх розуміння важливості і необхідності виконання правових вимог для зміцнення правопорядку і законності. Не меншою мірою добровільність

залежить від самих нормативно-правових актів: їх відповідності або невідповідності інтересам всього або хоча б основної частини суспільства [67, с.69]. Однак, по-перше, свідомо правомірна поведінка, яка не базується на засобах примусу, а обумовлена особливостями ціннісно-мотиваційної структури особистості, її прагненням завдяки додержанню правових приписів знаходитися у гармонії з соціумом, всеж-таки існує; і, по-друге, досягнення цілей адміністративно-правового регулювання можливо лише за умови максимального поширення серед учасників правовідносин саме такого варіанту поведінки.

Отже, на підставі вказаного вище, на нашу думку, необхідно виокремлювати адміністративні й інституційно-правові методи управління. Першу групу методів ми розуміємо як сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин шляхом прямого встановлення їх прав, обов'язків, відповідальності та створення організаційних умов для ефективного функціонування організації. Особливістю використання адміністративних методів є те, що керуючий суб'єкт відповідно до своєї компетенції визначає не лише дії, які мають виконувати підпорядковані йому суб'єкти, але й способи виконання таких дій, терміни їх виконання та особливості оцінки отриманих результатів.

Адміністративні методи поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Адміністративно-правові методи ми розуміємо як сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин, які мають державно-владний характер, правову форму, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, і підкріплені засобами державного примусу. Відповідно, вони включають підготовку, створення і реалізацію директив, постанов, наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій. Адміністративно-організаційні методи уявляють собою сукупність організаційних впливів на поведінку учасників управлінських відносин з метою забезпечення ефективного функціонування організації у відповідності до умов, що змінюються. Вони включають планування, звітування,

підготовку управлінських рішень, проведення нарад і зборів, атестацію, підготовку і перепідготовку персоналу, проектування технології виконаних виробничих процесів, організацію робочого місця, дотримання порядку і дисципліни праці, виробничий інструктаж, планування та забезпечення розвитку соціального партнерства і трудового потенціалу від окремих працівників, виробничих підрозділів і функціональних служб, всієї організації.

Інституційно-правові методи управління – це сукупність опосередкованих методів впливу на правосвідомість учасників управлінських відносин за допомогою норм права з метою самостійного вибору ними варіантів поведінки у межах правових норм. Досягається це за рахунок удосконалення нормативно-правової бази управління з метою усунення суперечностей, прогалин, застарілих правових норм, врахування під час нормотворчості потреб та інтересів учасників управлінських відносин, а також за рахунок їх активної участі в обговоренні проектів нормативно-правових актів та підготовці пропозицій щодо внесення до них змін, спрямованих на підвищення ефективності функціонування організації.

Крім того, серед методів управління виокремлюють економічні та соціально-психологічні. Економічні методи управління уявляють собою способи досягнення економічних цілей управління на основі реалізації вимог економічних законів. Іншими словами, під економічними методами в сучасному значенні розуміється економічний розрахунок, заснований на свідомому використанні всієї системи економічних законів і категорій ринкової економіки. Серед різноманіття економічних методів управління найбільш поширеними є методи економічного стимулювання. Економічне стимулювання представляє собою метод управління, що спирається на економічні інтереси працівників. Його основу складає формування доходів підприємств і організацій, а також кожного працівника в залежності від особистого внеску. Система економічного стимулювання є сукупністю розроблюваних і здійснюваних заходів, спрямованих на посилення

зацікавленості персоналу і кожного працівника в отриманні можливо високого результату. Економічне стимулювання базується на таких основних принципах: взаємозв'язок і узгодженість цілей економічного стимулювання з цілями розвитку організації; диференціація економічного стимулювання, спрямованість на реалізацію необхідних змін у структурі виробництва; поєднання економічного стимулювання з іншими методами мотивації; поєднання економічного стимулювання з економічними санкціями, які передбачають матеріальну відповідальність організацій і окремих працівників [537, с.75].

Соціально-психологічні методи управління являють собою сукупність специфічних способів впливу на особистість працівника, особистісні відносини і зв'язки, що виникають у трудовому колективі, а також на соціальні процеси, що протікають в ньому. Соціально-психологічні методи – це нематеріальні способи впливу на соціальні та духовні потреби, інтереси і мотиви об'єктів управління: створення в трудовому колективі творчої атмосфери, участь співробітників в управлінні організацією (в межах своєї компетенції), моральні заохочення та санкції, спілкування з керівництвом організації, проведення корпоративних заходів тощо [538, с.255]. Ці методи покликані забезпечити потреби працівників у саморозвитку та самореалізації. Вони реалізуються у двох основних групах: способи формування сприятливого морально-психологічного клімату в колективі і методи, засновані на урахуванні індивідуальних здібностей і заохочення особистих досягнень кожного працівника [539].

Розглянемо тепер вплив адміністративно-правових норм на методи управління органами внутрішніх справ. Найбільш прямим і неопосередкованим є вплив цих норм на адміністративно-правові методи. Суб'єкти управління під час використання мають діяти суворо у межах визначеної законом компетенції, у разі одержання наказу, який суперечить закону, підлеглий не повинен виконувати його, про що повинен негайно поінформувати начальника, який віддав наказ, а в разі підтвердження цього

наказу – письмово поінформувати старшого прямого начальника. Віддання і виконання наказу, який суперечить закону, або невиконання правомірного наказу тягне відповідальність, передбачену Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України та іншими законодавчими актами [175]. Разом з тим, це обумовлює високі вимоги до якості нормативно-правових актів, в яких визначено повноваження керівного складу органів внутрішніх справ. Як ми вже вказували вище, компетенція інших, крім Міністра внутрішніх справ України та його заступників, керівників органів та підрозділів внутрішніх справ, щодо підписання наказів, розпоряджень та інших документів правового характеру, нормативно не визначена, що потребує внесення відповідних змін до нормативно-правової бази в сфері управління органами внутрішніх справ. Іншою проблемою, яка ускладнює реалізацію адміністративно-правових методів управління органами внутрішніх справ, є суперечності між законодавчими актами. Так, наприклад, ч. 6 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства, а п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» виключає з кола документів, що мають бути оприлюднені, внутрішньорганізаційні акти індивідуальної дії. Втім, як вже вказувалося у попередніх розділах, така інформація Міністерством внутрішніх справ України не оприлюднюється, що слугує причиною низької поінформованості самих працівників органів внутрішніх справ щодо правових підстав своєї діяльності і у тому числі негативно впливає на реалізацію адміністративно-правових методів управління.

Вплив адміністративно-правових норм на адміністративно-організаційні методи управління знаходить свій вияв у здійсненні різноманітних організаційних заходів на підставі вимог адміністративно-правових актів. На відміну від попередньої групи, застосування адміністративно-організаційних методів передбачає більшу свободу учасників управлінських відносин у виборі способів та засобів своєї

діяльності, головне – щоб була досягнута мета, визначена у певному правовому документі, у терміни, які в ньому визначені. Ефективна реалізація адміністративно-організаційних методів також потребує чіткості і визначеності правових приписів. На жаль, досить частими є випадки, коли припис адміністративно-правового акту від самого початку є суперечливим. Так, наприклад, у вказівці Міністерства внутрішніх справ України «Про незадовільний стан службової дисципліни та законності серед особового складу підрозділів карного розшуку» від 24 січня 2011 року № 63 від перших заступників начальників – начальників кримінальної міліції головних управлінь, управлінь в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях вимагається до 15 лютого 2011 року «провести огляд службових приміщень підпорядкованих підрозділів з метою виявлення предметів, що можуть бути використані працівниками як засіб для фізичного або психологічного примусу, урахувавши штатні засоби індивідуального захисту, які мають бути передані для постійного зберігання до чергових частин міськрайорганів» [540]. По-перше, поза правовим полем знаходиться дефініція «огляд службових приміщень» – жоден правовий акт такого права начальників в органах внутрішніх справ України не передбачає. По-друге, відповідно до п. 12 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. № 49, до засобів індивідуального захисту належать лише шоломи (стальні армійські, «Сфера», каска захисна пластмасова); бронежилети протиударні та броньові щити [541]. Безумовно, щити, каски, шоломи та бронежилети при наявності певної фантазії можна використати для фізичного і психологічного примусу у службовому кабінеті, однак, як свідчить аналіз дисциплінарної практики, всеж-таки частіше для цього застосовуються засоби активної оборони, до яких вказані вище Правила відносять гумові кийки; кийки пластикові типу «тонфа»; наручники; електрошокові пристрої; балончики, патрони, гранати та інші спецзасоби з препаратами слезоточивої та дратівної дії та ін. По-третє, як свідчать

результати соціологічного дослідження «Моніторинг незаконного насильства в міліції – 2010», проведеного фахівцями Харківського інституту соціальних досліджень, крім засобів активної оборони, для фізичного і психологічного насильства в органах внутрішніх справ застосовуються найрізноманітніші засоби: електричні розетки, целофанові пакети, канцелярське приладдя тощо [542], отже, практично будь-який предмет може застосовуватися з такою метою, що унеможливило б виконання вимог вказаної Вказівки. Цілком поділяючи занепокоєність щодо застосування працівниками органів внутрішніх справ України фізичного і психічного насильства, зазначимо однак, що надання керівникам органів і підрозділів внутрішніх справ подібних внутрішньо суперечливих вказівок призводить скоріше до формалізму під час їх виконання, ніж до подолання негативних тенденцій у діяльності правоохоронців.

Отже, для того, щоб адміністративно-організаційні методи управління органами внутрішніх справ досягали поставленої мети, під час розробки і затвердження адміністративно-правових актів, що визначають напрями та способи застосування таких методів, необхідно, по-перше, знаходитися у межах правового поля; і, по-друге, враховувати тенденції та закономірності, притаманні тим явищам у діяльності органів внутрішніх справ, на які нормотворець бажає вплинути.

Вплив адміністративно-правових норм на інституційно-правові методи управління органів внутрішніх справ є більш опосередкованим, ніж адміністративних методів. Сутність цього впливу визначає залежність між рівнем правосвідомості працівників внутрішніх справ і несуперечливістю та обґрунтованістю адміністративно-правових норм у сфері управління. Чим більше суперечностей і прогалин містить нормативно-правова база, чим менше впевненість суб'єктів правозастосування в тому, що норми, які вони мають виконувати, відповідають принципам науковості, справедливості, демократизму, гуманізму (у тому числі і стосовно самих працівників органів внутрішніх справ), тим менше їх бажання виконувати приписи таких актів. За

даними різних опитувань працівників органів внутрішніх справ, саме недосконалість нормативно-правових актів називається як найбільш значуща причина їх правового нігілізму [543]. При цьому визначається, що при доборі шляхів, форм і методів формування та удосконалення професійної правосвідомості і правової культури працівників органів внутрішніх справ слід надавати пріоритети використанню методів заохочення, популяризації передових форм роботи, переконанню в соціальній справедливості здійснюваної юридичної практики, створенню умов для надбання знань законодавства, наказів, інструкцій і навичок їхньої реалізації [544]. Необхідно також зазначити, що, не зважаючи на опосередкованість впливу інституційно-правових методів на ефективність управління органами внутрішніх справ, саме їх застосування, на нашу думку, здатно кардинально підвищити ефективність такого управління. Постійне застосування покарань, по-перше, знижує їх дію на поведінку працівників органів внутрішніх справ [545, с.140–141], а, по-друге, не може носити превентивного характеру, оскільки здійснюється пост фактум, коли негативні наслідки вже настали. На відміну від цього, високий рівень правосвідомості працівників органів внутрішніх справ може виступити тим фактором, що буде унеможливити порушення ними дисципліни і законності. Але, як вже говорилося вище, умовою цього є досконала нормативно-правова база їх діяльності, яка сьогодні, на жаль, ще відсутня.

Проблема застосування адекватних економічних методів управління органами внутрішніх справ є особливо актуальною, оскільки, як свідчать результати досліджень, серед ймовірних джерел ризиків корупції в правоохоронних органах, що викликані впливом зовнішніх факторів, а саме соціальними аспектами, виділяється як основне джерело ризику – низький рівень соціального захисту їх співробітників, що змушує цих осіб шукати інші шляхи задоволення своїх матеріальних та духовних потреб і інші джерела отримання коштів для підтримання нормального рівня життєдіяльності. У комплексі проблем, що безпосередньо впливають як на

соціальний захист кадрів правоохоронних органів, так і на боротьбу з корупцією, винятково важлива роль належить розміру їх грошового забезпечення та оплати праці.

Головними функціями останніх слід вважати, на нашу думку, соціальну, оскільки їх розмір має гарантувати задоволення основних життєвих потреб співробітників, та стимулюючу, адже грошове забезпечення (оплата праці) повинні стимулювати ініціативу працівника, підвищувати продуктивність праці, давати можливість своєю працею покращувати власний добробут, а не шукати шляхи для покращання свого добробуту незаконним шляхом. Майже в усіх державах світу праця співробітників правоохоронних органів належить до високооплачуваних і є загально визнаним, що розмір їх грошового забезпечення та оплати праці впливає безпосередньо на якісний стан справ у самій правоохоронній сфері [546, с.510–511]. Вплив адміністративно-правових норм на економічні методи управління органами внутрішніх справ ґрунтується на свідомому використанні суб'єктами управління об'єктивних економічних законів і категорій для їх регулюючого впливу на поведінку працівників органів внутрішніх справ. Відмітною рисою розвитку економічних методів управління у сучасних умовах є їх органічний зв'язок з ринковим механізмом [547]. Це, зокрема, знаходить свій прояв у залежності якості трудових ресурсів від рівня оплати праці: чим вище останній, тим більша конкуренція між кандидатами на службу в органах внутрішніх справ, і, відповідно, тим більше можливість здійснювати відбір тих з них, хто має більш розвинені професійно важливі знання, вміння, навички та особистісні якості. Відповідно, чим меншим є рівень оплати праці, тим меншою є конкуренція, тим меншими є варіанти вибору, оскільки на посади з низькою оплатою праці претендують або особи, неконкурентоспроможні на ринку праці, або ті, що мають неадекватні типи професійної мотивації (мають з самого початку установку на здійснення корупційних діянь або намагаються компенсувати

слабі сторони своєї особистості наявністю владних повноважень, що потім часто знаходить свій прояв у здійсненні фізичного та психічного насильства).

Другим аспектом впливу економічних методів на управління органами внутрішніх справ є стимулювання за їх допомогою тих чи інших варіантів поведінки персоналу. Так, за допомогою адекватного преміювання у розмірах, значущих для працівника, можна досягати мети закріплення бажаної поведінки персоналу, створення моделі дій, якій будуть прагнути дотримуватися інші працівники.

Третім аспектом впливу економічних методів на управління органами внутрішніх справ є можливість створення матеріально-технічних і фінансових умов для ефективного функціонування означених органів. Від фінансування актуальних потреб органів і підрозділів внутрішніх справ залежить їх здатність у повному обсязі виконувати поставлені перед ними завдання.

Що стосується сучасного рівня оплати праці в органах внутрішніх справ, то, на жаль, вплив адміністративно-правових норм на економічні методи управління характеризується режимом жорсткої економії бюджетних коштів, наслідками чого є значне відставання рівня грошового забезпечення працівників органів внутрішніх справ від рівня заробітної плати в інших сферах зайнятості. Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» від 31 грудня 2007 року № 499 [548], зокрема, передбачено розмір посадового окладу осіб начальницького складу органів внутрішніх справ для міських, районних відділів, лінійних відділів (відділень, пунктів), відділів (відділень) спеціальної міліції, відділів (відділень) міліції: оперуповноваженого, інспектора – чергового оперативних служб, дільничного інспектора міліції – у розмірі 600–650 грн., старшого дільничного інспектора міліції – 700–750 грн. тощо. Оклад за спеціальними званнями осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ для лейтенанта міліції складає 110 грн. та з

кожним вищим спеціальним званням збільшується на 5 грн. Розмір надбавки за вислугу років особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ з вислугою років від 5 до 10 років, яких сьогодні в органах внутрішніх справ більше половини, складає 20 % від посадового окладу, з вислугою років від 2 до 5 – 10 % від посадового окладу. Тобто без премій та надбавок за виконання особливо важливих завдань під час проходження служби та інших надбавок, рівень грошового забезпечення оперуповноваженого чи дільничного інспектора міліції міських, районних відділів, лінійних відділів (відділень, пунктів), відділів (відділень) спеціальної міліції, відділів (відділень) міліції з вислугою років до 5 років складає менше тисячі гривень, з преміями та надбавками – не більше 2 тис. грн. У той же час, за даними Держкомстату України, станом на червень 2011 року середня заробітна плата у промисловості складала 3101 грн., у торгівлі – 2335 грн., у сфері фінансової діяльності – 5111 грн. [549, с.20]. У більш сприятливому становищі знаходяться працівники органів внутрішніх справ, які проходять службу у м. Київ, у спеціальних підрозділах по боротьбі з організованою злочинністю та деяких інших, для яких передбачено підвищений стосовно інших регіонів посадовий оклад або спеціальні надбавки, однак необхідно пам'ятати, що переважна більшість працівників органів внутрішніх справ все-таки проходить службу саме у міських та районних відділах внутрішніх справ. Отже, можна констатувати, що розмір грошового забезпечення працівників органів внутрішніх справ у перші 5–10 років служби не виконує функції залучення на службу найкращих кандидатів, що є на ринку праці. Це підтверджують і результати емпіричних досліджень, за результатами яких кандидати на навчання у вищих навчальних закладах системи Міністерства внутрішніх справ України та на службу в органах внутрішніх справ мають занижений інтелект та інші негативні особистісні якості [550, с.173–174], а значна частина осіб, що сьогодні працевлаштовуються в ОВС, визначально сприймає свою роботу як засіб збагачення через отримання державно-владних повноважень і

можливостей застосування примусу [551]. При цьому, враховуючи, що рівень бюджетного фінансування органів внутрішніх справ вже багато років тримається у межах 40– 50 % від їх реальних потреб, і виплата премій і надбавок, і фінансування діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ знаходяться під впливом принципу жорсткої економії бюджетних коштів. Це, зокрема, знайшло своє правове закріплення у наказі Міністерства внутрішніх справ України від 15 лютого 2011 року № 43 «Про заходи щодо економії бюджетних коштів», прийнятого відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», постанови Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 року № 943 «Про економію бюджетних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів» та з метою забезпечення та раціонального використання бюджетних коштів у службовій діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ. Цим документом керівникам структурних підрозділів центрального апарату Міністерства начальникам головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях, медичних реабілітаційних центрів, вищих навчальних закладів, керівникам інших підпорядкованих МВС підрозділів наказується, зокрема, планувати видатки, пов'язані із стимулюванням працівників (заохочувальні та інші грошові виплати), після забезпечення в повному обсязі бюджетними коштами обов'язкових виплат із заробітної плати (грошового забезпечення) працівників; припинити придбання меблів (крім випадків придбання меблів для новоутворених і збільшення чисельності працівників органів і підрозділів), мобільних телефонів, ноутбуків, комп'ютерної техніки та проведення ремонтів кабінетів за рахунок коштів загального та спеціального фондів державного бюджету тощо [552]. Отже, можна констатувати, що особливість впливу адміністративно-правових норм на економічні методи управління органами внутрішніх справ полягає сьогодні в обмеженні кола їх дії.

Що стосується впливу адміністративно-правових норм на соціально-психологічні методи управління органами внутрішніх справ, то у цій сфері, детально охарактеризованій нами у підрозділі 3.3, спостерігається високий рівень відповідності між правовими нормами і застосовуваними методами. У 2004 році психологічною службою органів внутрішніх справ була проведена масштабна нормотворча робота, наслідками якої стало затвердження наказу Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2004 року № 842 «Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України», яким було затверджено Примірну структуру Центру практичної психології при ГУМВС, УМВС; Положення про службу психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України; Положення про Центр практичної психології при головних управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управліннях МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті; Положення про психолого-педагогічне супроводження навчально-виховного процесу у навчальних закладах МВС України; Положення про групу посиленої психологічної уваги в органах внутрішніх справ України та навчальних закладах МВС України; Положення про психотренінговий комплекс в органах внутрішніх справ України; Зразок карти психологічного супроводження працівника органів внутрішніх справ України; Кваліфікаційні вимоги до працівників служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України; Етичний кодекс психолога служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України; Табелі належності матеріального забезпечення, засобів зв'язку, обчислювальної та організаційної техніки, допоміжних технічних засобів центрів практичної психології при головних управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управліннях МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті та служби психологічного забезпечення

Державної служби охорони при МВС України, Головного Управління внутрішніх військ МВС України; Інструкцію про порядок поглибленого психологічного обстеження кандидатів на керівні посади органів внутрішніх справ України; Інструкцію з порядку організації та здійснення психологічної експрес-діагностики працівників органів внутрішніх справ України; Інструкцію щодо застосування комп'ютерних поліграфів у роботі з персоналом органів внутрішніх справ України та Інструкцію з порядку обліку і звітності служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України. Метою, яку поставили перед собою розробники цих нормативно-правових документів, була максимальна регламентація, з урахуванням вимог законодавства у галузі прав і свобод людини, сучасного рівня розвитку психологічних знань та практичних потреб органів внутрішніх справ, діяльності психологічної служби. Можна констатувати, що ця мета була в основному досягнута – застосування психологом певних методів та засобів має сьогодні достатнє нормативне підґрунтя. Позитивним є також аспект додержання вимог законодавства щодо державної реєстрації нормативно-правових актів – наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2004 року № 842 «Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України» зареєстрований у Міністерстві юстиції України 27 жовтня 2004 року за № 1365/996 і опублікований в Офіційному віснику України. Вважаємо, що за таким прикладом варто здійснити упорядкування нормативно-правових актів в інших службах та органах.

4.3. Розвиток функцій управління органами внутрішніх справ

Цілі управління досягаються в результаті здійснення таких його загальних функцій, як: аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль. Вони виступають різновидами управлінської діяльності, які об'єктивно необхідні в будь-яких соціальних системах. Відомо, що кожний керівник на основі вивчення проблем, які виникають перед колективом, повинен передбачати розвиток подій в майбутньому та планувати, тобто визначати програму та порядок дій підлеглих. Йому треба організувати діяльність колективу, створювати умови для ефективного виконання завдань, які стоять перед ним, виявляти в процесі контролю відхилення в роботі й вносити в неї необхідні корективи, подавати виконавцям практичну допомогу. Таким чином, набір функцій управління є універсальним [38, с.14]. Поняттям функцій управління окреслюється та багатозначна роль, яку виконує суб'єкт управління при реалізації завдань як усієї системи в цілому, так і окремих її елементів. За допомогою управління забезпечується, з одного боку, єдність, узгодженість, взаємозв'язок усіх груп системи, а з іншого – розвиток, зміни, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої системи. У вирішенні цих завдань виявляється двоєдина природа функцій управління. По-перше, вони виявляють себе в процесі відтворення системи незалежно від її типу (економіка, політика, право тощо). По-друге, вони служать завданням розвитку конкретної системи, досягненню конкретних результатів [284, с.15].

Так, аналіз є важливою функцією управління, яка здійснюється на різних рівнях управління, обов'язковою умовою розробки об'єктивних управлінських рішень, неодмінною умовою досягнення успіху системою в сфері її діяльності. Прогнозування дає керівнику інформацію про майбутній стан системи та керованих об'єктів, передбачає вивчення їх стану в минулому та теперішньому. За допомогою планування забезпечується послідовний розвиток даної системи [553, с.64–69]. В зв'язку з цим

планування передбачає такі види управлінської діяльності, як визначення стратегії системи, конкретних цілей наступної діяльності та засобів їх досягнення. Організація спрямована на формування в системі відповідних відносин і підтримання їх на потрібному рівні. Вона здійснюється за допомогою проектування організаційних структур, створення системи інформації, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, координування діяльності, матеріально-господарчого, технічного, фінансового та інших видів забезпечення. Регулювання – це забезпечення оперативності управління, ефективності функціонування системи в умовах постійних зовнішніх та внутрішніх впливів на неї. Воно передбачає розробку та організацію виконання оперативних управлінських рішень, їх корегування, навчання особового складу до дій в конкретних ситуаціях. Контроль дає можливість оцінити зроблену роботу та визначити шляхи підвищення її ефективності. Він включає спостереження за діяльністю, зіставлення її результатів з встановленими нормативами, вжиття заходів, які спрямовані на усунення недоліків [38, с.89].

Необхідно також сказати, що у науці управління існують і інші класифікації його функцій, які включають, наприклад, цілевстановлюючі ресурсозабезпечувальні, організаційно-регулюючі та трансформаційні функції [143, с.132]. Разом з тим нам уявляється цілком прийнятним саме класичний поділ функцій управління, оскільки аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання і контроль, за умови їх широкого розуміння, включають, у тому числі і цілевстановлюючі функції (на рівні планування), організаційно-регулюючі (на рівні аналізу, організації і регулювання) тощо.

Розглянемо більш детально вплив адміністративно-правових норм на визначені вище функції управління органами внутрішніх справ.

Аналіз є однією з найважливіших функцій управління органами внутрішніх справ. Він складається з дослідження процесів, що відбувалися в органах внутрішніх справ в минулому, умов зовнішнього середовища

сьогодні і встановлює тенденції розвитку органів внутрішніх справ, а також проблеми, що підлягають вирішенню. Аналіз передує виробленню рішення і є основою для прогнозування і планування [554, с.112]. Відповідно, будь-які зміни у структурі органів внутрішніх справ, визначення показників їх діяльності, прийняття рішень щодо скорочення чи збільшення кількості працівників мають базуватися на аналізі минулої ситуації, особливостей ситуації сучасної та обґрунтуванні того чи іншого варіанту розвитку цих органів.

Здійснення аналізу як функції управління органами внутрішніх справ традиційно пов'язують із діяльністю штабів [555]. Штаби органів внутрішніх справ – це система підрозділів апаратів управлінь МВС України у сфері організації роботи органів внутрішніх справ, координації та узгодження їхніх дій щодо захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [556]. Перші підрозділи штабного характеру – організаційно-методичні, контрольно-методичні та методичні відділи – стали створюватися в МВС, УВС лише з початку 60–х років минулого століття. Однак в силу свого правового положення, ці апарати не могли в повному обсязі задовольняти потреби в координації діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ. Початком процесу зародження самостійної штабної служби стало створення в 1967 році організаційно-інспекторського управління в МВС СРСР. Незабаром після цього штабні апарати з аналогічною назвою з'явилися в МВС союзних та автономних республік. Основні функції цих апаратів забезпечувати координацію діяльності лінійних служб та вирішувати інші управлінські задачі, поступово розширювалися та конкретизувалися. В 70–х роках організаційно-інспекторські апарати вже достатньо повно оволодівши навичками штабної роботи стали реорганізовуватися в штаби. В грудні 1972 року було прийнято перше Положення про Штаб МВС СРСР. В цьому нормативному акті Штаб був визначений як орган управління, який повинен

забезпечувати в організаційному відношенні підготовку та втілення в життя управлінських рішень керівництва Міністерства внутрішніх справ СРСР. Виходячи з такого призначення основними завданнями Штабу було визначено: організація інформаційної роботи, вдосконалення системи інформації; комплексний аналіз оперативної обстановки та розробка на його основі пропозицій по вдосконаленню оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ; перспективне планування діяльності органів внутрішніх справ на підставі наукових прогнозів; комплексне інспектування органів внутрішніх справ; організація нормотворчої діяльності.

Прийняття Положення про Штаб МВС СРСР дало новий імпульс в організації та вдосконаленні системи управління органами внутрішніх справ. Нормативне закріплення функцій штабу підвищило ефективність не тільки їх діяльності, але і органів внутрішніх справ в цілому.

На основі Положення про Штаб МВС СРСР в цілях уніфікації штабної діяльності в 1973 р. було розроблено «Типове положення про Штаб МВС, УВС». В ньому передбачалося, що штаб повинен включати оперативний відділ з черговою частиною, організаційно-аналітичний, організаційно-штатний, організаційно-інспекторський відділи та канцелярію.

Процес вдосконалення управління в системі органів внутрішніх справ проходив фактично по всіх напрямках діяльності, в тому числі в напрямку подальшого розвитку штабних функцій. Цей крок виправдав себе цілком, так як відсутність раніше в органах внутрішніх справ штабів призводила до серйозних прорахунків в координації діяльності галузевих служб при вирішенні комплексних питань, в організації системи інформації, оцінці ефективності діяльності всієї системи управління, організації інспектування і контролю. В результаті штабна функція перетворилася в один з важливих видів діяльності, без здійснення якої успішна організація боротьби зі злочинністю вже немислима. Все це дає право розглядати штабну функцію

при практичній реалізації, як специфічний процес штабної діяльності в органах внутрішніх справ.

З дня визначення незалежності України функції штабних підрозділів не змінилися та здійснювались згідно наказу МВС України від 09.12.1991 року № 501. У лютому 2005 року наказом МВС України № 99 було затверджено Положення про Головний штаб МВС України. Таким чином, штаб є головним (провідним) підрозділом апарату УМВС області (на правах управління) у сфері аналізу роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки [557].

Разом з тим, необхідно звернути увагу на три основні недоліки, пов'язані з реалізацією функції аналізу в управлінні органами внутрішніх справ, які є наслідками певних невизначеностей в адміністративно-правовому регулюванні. По-перше, чинне законодавство України не передбачає здійснення аналізу діяльності міністерств як обов'язкову функцію. Так, ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України. Разом з тим простого узагальнення практики застосування законодавства для ефективного управління недостатньо, а

нехтування аналітичною функцією призводить до прийняття непродуманих управлінських рішень. Стосовно органів внутрішніх справ це було усвідомлено ще за радянських часів, як свідчать викладені вище положення щодо історії створення штабів в органах внутрішніх справ. Але, виходячи з положень адміністративно-правових актів в сфері управління органами внутрішніх справ, аналітична функція залишається суто внутрішньою справою означених органів. По-друге, результати аналітичної діяльності в органах внутрішніх справ відкриті лише для обмеженого кола осіб, що унеможлиблює їх використання для підвищення ефективності управління означеними органами. По-третє, не зважаючи на те, що здійснення аналітичної діяльності передбачає наявність спеціальних знань, вмінь та навичок, володіння методами кореляційного аналізу, обізнаність щодо методології наукового пошуку, це жодним чином не враховано в вимогах до працівників, які здійснюють аналітичну функцію в органах внутрішніх справ. Наслідками цього є використання в аналітичній діяльності органів внутрішніх справ найбільш примітивних методів визначення середнього арифметичного, порівняння з аналогічним періодом попереднього року тощо, які не в змозі врахувати ні щорічне зменшення кількості населення України, ні відмінності у структурі злочинності в різних регіонах, ні впливу інших факторів, які детермінують ті чи інші соціальні процеси у суспільстві [558, с.129–133].

З огляду на означене було б доцільно доповнити ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» такою функцією міністерства, як здійснення аналізу реалізації державної політики відповідно до сфер його діяльності, покласти на міністра або його заступника обов'язок оприлюднювати таку інформацію, а також розробити і затвердити Положення про аналітичну діяльність в органах внутрішніх справ, в якому, зокрема, передбачити види аналітичних документів, вимоги щодо їх змісту, підготовки, затвердження та оприлюднення, а також вимоги до працівників, які здійснюють таку діяльність, у тому числі і наявність у них наукового

ступеня з юридичних, соціологічних, технічних наук. Відбір таких працівників доцільно здійснювати на конкурсній основі.

Зміст функції прогнозування в управлінні органами внутрішніх справ також слабо регламентований у нормативному плані. Це має своїми наслідками прийняття необґрунтованих управлінських рішень, що особливо яскраво простежується під час організаційно-штатних змін, коли той же самий підрозділ то вводиться до складу іншого, то знову виокремлюється в самостійний орган, і так багато разів з інтервалом в декілька років. Разом з тим функція прогнозування є вторинною по відношенню до функції аналізу, а її здійснення значною мірою обумовлено якістю аналітичної діяльності. Тому нормативне закріплення і додержання вимог до функції аналізу, на нашу думку, сприяло б і підвищенню ефективності функції прогнозування. Разом з тим, з огляду на складність та різноманітність факторів, які впливають на управління органами внутрішніх справ, вважається за доцільне оприлюднення прогнозів у сфері управління ними для сумісного з громадськістю, зокрема, науковцями, представниками правозахисних організацій тощо, пошуків слабких місць розроблених моделей подальшого розвитку органів внутрішніх справ.

Проблеми планування в системі управління органами внутрішніх справ в цілому були нами розглянуті у Розділі 3. Отже, умовою ефективного здійснення цієї функції має бути здійснення оцінки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ на підставі трьох джерел даних – статистичної інформації, оцінки діяльності органу чи підрозділу громадськістю та самими працівниками цього органу чи підрозділу. На підставі отриманих під час такого оцінювання даних і мають формуватися стратегічні та поточні плани діяльності органів внутрішніх справ, а рівень реалізації таких планів, у свою чергу, буде оцінюватися у процесі наступного оцінювання.

Визначені вище зміни у процесах реалізації функцій аналізу, прогнозування і планування, у свою чергу, дозволять кардинально змінити і підходи до реалізації функції організації, спрямованої на формування в

системі відповідних відносин і підтримання їх на потрібному рівні. Оскільки внаслідок ґрунтовного наукового аналізу буде отримана інформація щодо сучасного стану і проблем у певній сфері діяльності, за допомогою функції прогнозування буде обраний оптимальний варіант організаційних змін, завдяки функції планування будуть визначені конкретні заходи, то у наявності буде весь необхідний масив інформації та правові підстави для зміни організаційних структур, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів тощо. У свою чергу, це обумовить чіткість та зрозумілість у процесі виконання функції організації – розробки та організації виконання оперативних управлінських рішень, їх корегування, навчання особового складу до дій в конкретних ситуаціях.

Функція контролю у діяльності органів внутрішніх справ має більшу ступінь нормативної регламентації, ніж інші функції управління. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр як керівник міністерства в межах компетенції організовує та контролює виконання апаратом міністерства і територіальними органами міністерства Конституції України, законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України; забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у апараті міністерства, крім того, забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним (ч. 2 ст. 18). Заступник міністра-керівник апарату з питань, що належать до його повноважень, підписує накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання (ч. 4 ст. 10 вказаного Закону). Разом з тим Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» взагалі не визначає правових підстав здійснення контролю за самим міністерством, а також будь-якого зовнішнього контролю за його територіальними та іншими органами, організаціями, установами та підприємствами. Положення про Міністерство внутрішніх справ України у п.

5 визначає, що вказане Міністерство контролює діяльність органів внутрішніх справ, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління, однак згадка про зовнішній контроль за його діяльністю у вказаному Положенні відсутня. У ч. 1 ст. 26 Закону України «Про міліцію» [2] закріплено, що контроль за діяльністю міліції здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України і в межах своєї компетенції ради. У ч. 1 ст. 14 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» визначено лише одного суб'єкта контролю за діяльністю внутрішніх військ – Міністра внутрішніх справ України. У затвердженому указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 Положенні про Державну міграційну службу України зовнішній контроль не згадується.

Разом з тим Закон України «Про Кабінет Міністрів України» відносить до суб'єктів контролю сам Уряд (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 21) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Кабінет Міністрів України здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами – ч. 1 ст. 20), Раду національної безпеки і оборони України (у сфері національної безпеки і оборони – ч. 1 ст. 26). Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 48). Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» відповідні повноваження у здійсненні парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [559]. Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» у ст. 6 визначено, що система цивільного контролю над Воєнною організацією і

правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю. При цьому суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави є: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації [237]. Однак, не зважаючи на широке коло визначених законом суб'єктів контролю, механізм його реалізації для більшості з них розроблений недостатньо. Це спричиняє значні труднощі під час спроб здійснення такого контролю, оскільки невизначеність його предмету, прав та обов'язків суб'єктів контролю періодично створює правові конфлікти. Про це, наприклад, яскраво свідчать взаємовідносини органів внутрішніх справ з таким суб'єктом контролю як засоби масової інформації.

Недоліки у системі контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України неодноразово обговорювалися у наукових роботах [560–562], у ґрунтовній монографії О.М. Музичука «Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні», крім розроблення теоретико-методологічних засад такого контролю, міститься ще й підготовлений автором проект Закону України «Про контроль за діяльністю правоохоронних органів України» [6, с.539–580], думку про доцільність прийняття якого ми цілком підтримуємо. Разом з тим хотілося б зазначити,

що види та коло суб'єктів контролю обов'язково має бути визначено у базовому Законі, який визначає основні засади функціонування органів виконавчої влади – у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», а також, з урахуванням специфіки їх діяльності – у нормативно-правових актах, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ – у Законах України «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», у Положеннях про Міністерство внутрішніх справ та про Державну міграційну службу України. Крім того, оскільки міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), вважається за доцільне розробка і затвердження Урядом окремих положень про здійснення контролю за діяльністю всіх міністерств та центральних органів виконавчої влади, у тому числі і за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України, в яких була б врахована специфіка таких органів, чітко визначені підстави, процедура, предмет та компетенція суб'єктів контролю, порядок оприлюднення результатів здійснення контрольної діяльності. На нашу думку, це не лише дозволило б уникнути суперечностей щодо тлумачення наявності чи відсутності повноважень у суб'єктів контролю, а й дало б новий поштовх для удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України.

Висновки до Розділу 4

Розгляд напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ дозволяє сформулювати наступні висновки, узагальнення та рекомендації.

1. Аналіз адміністративно-правових актів у сфері управління органами внутрішніх справ свідчить, що багато з них мають суттєві недоліки, прогалини, суперечать одне одному, що врешті-решт знижує ефективність управління вказаними органами, сприяє зростанню рівня правового нігілізму їх працівників та зменшенню довіри громадян. Вказане потребує вжиття заходів з гармонізації нормативно-правової бази управління органами внутрішніх справ.

2. Необхідно на законодавчому рівні чітко визначити поняття органів внутрішніх справ. Оскільки ефективне управління у будь-якій системі потребує чіткого визначення суб'єктів і об'єктів такого управління, це робить необхідним узагальнити під певною дефініцією об'єкти управління, яке здійснює Міністерство внутрішніх справ України. Вказане Міністерство, у відповідності з Положенням про нього, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Однак визначення органів внутрішніх справ через компетенцію Міністерства уявляється нам недоречним з двох причин. По-перше, визначення поняття органів через функції, які вони виконують, потребуватиме переформулювання відповідного поняття кожний раз, коли змінюється певна функція. По-друге, таке поняття було б занадто громіздким, що утруднювало б його розуміння.

Тому нам здається за доцільне зосередитися під час формулювання дефініції органів внутрішніх справ на двох суттєвих ознаках: меті діяльності цих органів та їх підпорядкуванні. З урахуванням об'єкта управління органами внутрішніх справ це дає змогу визначити органи внутрішніх справ як підпорядковані Міністерству внутрішніх справ державні органи, метою діяльності яких є охорона громадського порядку, громадської безпеки, боротьба зі злочинністю і забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Вважаємо, що це визначення має бути закріплене у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» із вказівкою на те, що до Міністерства внутрішніх справ України входять означені органи.

3. Гармонізація адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ потребує чіткого визначення їх структури. Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» не враховує сучасний рівень розбудови органів внутрішніх справ, а його положення потребують редагування. Для цього необхідно вирішити три принципові питання: про місце і роль внутрішніх військ, Державної міграційної служби України та апарату досудового слідства у системі органів внутрішніх справ.

4. Перебування внутрішніх військ у структурі Міністерства внутрішніх справ України є цілком раціональним та таким, що підтверджується позитивним досвідом інших держав. Разом з тим, в аспекті адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, необхідно констатувати наявність деяких недоліків та суперечностей у правовому регулюванні функціонування внутрішніх військ, а саме. По-перше, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», згідно якої внутрішні війська підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, має бути приведена у відповідність з п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яка визначає, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових

формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Для уникнення непорозумінь та довільного тлумачення правових норм в цій сфері, які вже мали місце у національній практиці, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» доцільно доповнити трьома статтями, в яких була б чітко визначена компетенція Президента України, Міністра внутрішніх справ України та командувача цими військами в сфері управління ними. По-друге, необхідно на законодавчому рівні чітко визначити структуру внутрішніх військ, оскільки сьогодні невизначеним є статус Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ (Законами України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» ніякого органу військового управління у складі внутрішніх військ чи Міністерства внутрішніх справ не передбачено). Оскільки, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави визначаються законом, необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», включивши до складу внутрішніх військ орган управління ними. Крім того, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» необхідно доповнити статтею, яка визначала б статус вказаного органу управління.

5. Враховуючи жорстку підпорядкованість Державної міграційної служби України Міністру внутрішніх справ України, а також те, що у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України саме останнє, а не Державна міграційна служба України, названо головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики, у тому числі з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, доцільно доповнити ст. 1 «Про загальну

структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» положенням про те, що Державна міграційна служба України входить до структури вказаного Міністерства, виключивши при цьому з означеної статті абзац «державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України».

6. Існуюча система підпорядкування слідчих підрозділів різним правоохоронним органам суперечить п. 9 Перехідних положень Конституції України, відповідно до якого прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Доцільність створення саме сьогодні, за умов фінансово-економічної кризи і проголошеного режиму економії бюджетних коштів, якогось з варіантів Національного слідчого комітету чи Національного бюро розслідувань можна оспорювати, проте саме положення Основного Закону мають визначати подальший розвиток системи досудового слідства. На сьогоднішній день вже розроблено та винесено на обговорення громадськості нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу України, ст. 214 якого, що має назву «Підслідність», не передбачає здійснення досудового слідства органами прокуратури. Однак і говорити у разі затвердження цього Кодексу про створення саме «системи досудового слідства» не можна, оскільки в силу положень даної статті досудове слідство здійснюють слідчі Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та «органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства», тобто відсутня головна ознака системи – єдиний орган управління нею. Однак це не є причиною доцільності відсутності будь-яких згадувань про слідчі підрозділи у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». На нашу думку, ст. 1 останнього має бути доповнена вказівкою на знаходження у

структурі Міністерства внутрішніх справ України підрозділів досудового слідства з приміткою «до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування».

7. Потребує редагування цілком нелогічне положення ст. 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», відповідно до якого до структури Міністерства внутрішніх справ України входить Міністерство внутрішніх справ України. Це можливо зробити або шляхом викладення назви цього Закону у редакції «Про загальну структуру і чисельність органів внутрішніх справ України», або шляхом заміни словосполучення «Міністерство внутрішніх справ України» словосполученням «апарат Міністерства внутрішніх справ України». Крім того, було б доцільно врахувати у цьому Законі не тільки територіальне, а й галузеве підпорядкування органів внутрішніх справ, з тим, щоб привести його ст. 1 у відповідність з положеннями ст. 7 Закону України «Про міліцію».

8. Вплив адміністративно-правових норм на процес видання нормативно-правових актів управління органами внутрішніх справ та видання індивідуальних актів управління простежується у наступних закономірностях: а) обумовленості змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління визначеною правовими нормами компетенцією суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; б) наявністю особливого порядку видання та оприлюднення таких актів для кожного суб'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; в) наявністю ієрархічності нормативно-правових актів, виданих різними суб'єктами, що у свою чергу обумовлює порядок розв'язання колізій між такими актами.

9. У правовому регулюванні компетенції територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України щодо змісту нормативно-правових актів, які вони видають, міститься прогалина: так, відповідно до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів

України від 25 травня 2011 року № 563, територіальні органи у межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру, які можуть бути скасовані міністром повністю чи в окремій частині. Керівник територіального органу виконавчої влади призначає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів, інших державних службовців та працівників територіального органу, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім своїх заступників). Як можна побачити, ці положення мають загальний характер та не відображують специфіки компетенції територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України щодо змісту нормативно-правових актів, які ними видаються. Така специфіка має бути відображена у положенні про територіальні органи Міністерства внутрішніх справ України, обов'язок затвердити яке покладено на вказане Міністерство п. 13 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади. Отже, суттєвим недоліком, який негативно впливає на ефективність адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України, є невизначеність правового статусу цих органів та підрозділів у сфері видання нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління. У той же час такі акти активно видаються. Більш того, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 20 січня 2004 року № 55 затверджено Інструкцію з оформлення документів у системі МВС України, із загальних положень якої можна зробити висновок, що існують постанови, розпорядження, накази, вказівки, положення, рішення тощо, створювані в результаті діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Міністерства, навчальних закладів та урядових органів державного управління, які діють у складі МВС України. Однак зміст цих документів та компетенція органів, що їх приймають, залишаються нерегульованими.

10. Ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані Положення про Міністерство внутрішніх справ України не надають право

міністру чи іншим посадовим особам укладати договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. Враховуючи, що в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можна констатувати, що укладення адміністративних договорів органами внутрішніх справ України знаходиться сьогодні поза межами правового поля. Враховуючи важливість цієї форми управління для зміцнення взаємодії між органами внутрішніх справ та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами громадянського суспільства, необхідним є прийняття Закону України «Про адміністративні договори», в якому було б визначено поняття останніх, вимоги до їх змісту та правового статусу сторін, основні засади відповідальності за порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження певного кола посадових осіб на підписання адміністративних договорів.

11. На ефективність атестації як юридично значущої дії негативно впливає той факт, що критерії оцінювання працівника органів внутрішніх справ, визначені в Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 року № 181, створюють широкі можливості для суб'єктивного тлумачення. Так, в атестаційному листі зазначаються такі відомості про працівника, який атестується: теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно та ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості; результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення;

прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо (п. 4.6). Жоден з означених вище критеріїв не може бути визначений відповідно до якоїсь єдиної моделі, еталону, оскільки єдині професійно-кваліфікаційні характеристики, які б давали змогу об'єктивно підійти до оцінювання рівня розвитку професійно важливих знань, вмінь та навичок, в органах внутрішніх справ відсутні. Отже, таке оцінювання носить повністю суб'єктивний характер. Виняток складає лише атестація випускників (ад'юнктів), в атестаційних листах яких зазначається їх успішність з провідних дисциплін навчального курсу. Така ситуація породжує, з одного боку, формалізм та сліпе копіювання атестаційних листів з «правильними» формулюваннями, а з іншої – судові позови до Міністерства внутрішніх справ щодо поновлення на службі внаслідок різного розуміння оціночних критеріїв придатності працівника до служби різними суб'єктами правозастосування. Схожі проблеми спостерігаються під час накладання дисциплінарних стягнень, оскільки диференціація між тяжкістю дисциплінарного проступку та видом дисциплінарного стягнення на нормативно-правовому рівні не визначена, а також відсутнє легальне визначення самого дисциплінарного проступку. Отже, суб'єкти, на яких покладено право накладати адміністративні стягнення, вимушені кожного разу довільно тлумачити розпливчасті правові норми щодо підстав дисциплінарної відповідальності, не будучи при цьому самі гарантовані від покарання у разі скасування судом накладеного стягнення як незаконного.

12. Адміністративні методи управління – це сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин шляхом прямого встановлення їх прав, обов'язків, відповідальності та створення організаційних умов для ефективного функціонування організації. Особливістю використання адміністративних методів є те, що керуючий суб'єкт відповідно до своєї компетенції визначає не лише дії, які мають виконувати підпорядковані йому суб'єкти, але й способи виконання таких дій, терміни їх виконання та

особливості оцінки отриманих результатів. Адміністративні методи поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Адміністративно-правові методи необхідно розуміти як сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин, які мають державно-владний характер, правову форму, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, і підкріплені засобами державного примусу. Відповідно, вони включають підготовку, створення і реалізацію директив, постанов, наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій. Суб'єкти управління під час їх використання мають діяти суворо у межах визначеної правовими нормами компетенції. Адміністративно-організаційні методи являють собою сукупність організаційних впливів на поведінку учасників управлінських відносин з метою забезпечення ефективного функціонування організації у відповідності до умов, що змінюються. Вони включають планування, звітування, підготовку управлінських рішень, проведення нарад і зборів, атестацію, підготовку і перепідготовку персоналу, проектування технології виконаних виробничих процесів, організацію робочого місця, дотримання порядку і дисципліни праці, виробничий інструктаж, планування та забезпечення розвитку соціального партнерства і трудового потенціалу від окремих працівників, виробничих підрозділів і функціональних служб, всієї організації. Вплив адміністративно-правових норм на адміністративно-організаційні методи управління знаходить свій вияв у здійсненні різноманітних організаційних заходів на підставі вимог адміністративно-правових актів. На відміну від попередньої групи, застосування адміністративно-організаційних методів передбачає більшу свободу учасників управлінських відносин у виборі способів та засобів своєї діяльності, головне – щоб була досягнута мета, визначена у певному правовому документі, у терміни, які в ньому визначені. Для того, щоб адміністративно-організаційні методи управління органами внутрішніх справ досягали поставленої мети, під час розробки і затвердження адміністративно-правових актів, що визначають напрями та способи застосування таких методів, необхідно, по-перше, знаходитися у межах правового поля; і, по-друге,

враховувати тенденції та закономірності, притаманні тим явищам у діяльності органів внутрішніх справ, на які нормотворець бажає вплинути.

13. Інституційно-правові методи управління – це сукупність опосередкованих методів впливу на правосвідомість учасників управлінських відносин за допомогою норм права з метою самостійного вибору ними варіантів поведінки у межах правових норм. Досягається це за рахунок удосконалення нормативно-правової бази управління з метою усунення суперечностей, прогалин, застарілих правових норм, врахування під час нормотворчості потреб та інтересів учасників управлінських відносин, а також за рахунок їх активної участі в обговоренні проектів нормативно-правових актів та підготовці пропозицій щодо внесення до них змін, спрямованих на підвищення ефективності функціонування організації. Вплив адміністративно-правових норм на інституційно-правові методи управління органів внутрішніх справ є більш опосередкованим, ніж адміністративних методів. Сутність цього впливу визначає залежність між рівнем правосвідомості працівників внутрішніх справ і несуперечливістю та обґрунтованістю адміністративно-правових норм у сфері управління. Чим більше суперечностей і прогалин містить нормативно-правова база, чим менше впевненість суб'єктів правозастосування в тому, що норми, які вони мають виконувати, відповідають принципам науковості, справедливості, демократизму, гуманізму (у тому числі і стосовно самих працівників органів внутрішніх справ), тим менше їх бажання виконувати приписи таких актів. Разом з тим, не зважаючи на опосередкованість впливу інституційно-правових методів на ефективність управління органами внутрішніх справ, саме їх застосування, на нашу думку, здатне кардинально підвищити ефективність такого управління, оскільки зростання рівня правосвідомості працівників може виступити тим фактором, що буде унеможлиблювати порушення ними дисципліни і законності.

14. Економічні методи управління являють собою способи досягнення цілей управління на основі реалізації вимог економічних законів, що базуються на сукупності розроблюваних і здійснюваних заходів, спрямованих на

посилення зацікавленості персоналу і кожного працівника в отриманні можливо високого результату, які разом складають систему економічного стимулювання. Відмітною рисою розвитку економічних методів управління у сучасних умовах є їх органічний зв'язок з ринковим механізмом. Це, зокрема, знаходить свій прояв у залежності якості трудових ресурсів від рівня оплати праці: чим вище останній, тим більша конкуренція між кандидатами на службу в органах внутрішніх справ, і, відповідно, тим більша можливість здійснювати відбір тих з них, хто має більш розвинені професійно важливі знання, вміння, навички та особистісні якості. Відповідно, чим меншим є рівень оплати праці, тим меншою є конкуренція, тим меншими є варіанти вибору, оскільки на посади з низькою оплатою праці претендують або особи, неконкурентоспроможні на ринку праці, або ті, що мають неадекватні типи професійної мотивації (мають з самого початку установку на здійснення корупційних діянь або намагаються компенсувати слабкі сторони своєї особистості наявністю владних повноважень, що потім часто знаходить свій прояв у здійсненні фізичного та психічного насильства). Другим аспектом впливу економічних методів на управління органами внутрішніх справ є стимулювання за їх допомогою тих чи інших варіантів поведінки персоналу. Так, за допомогою адекватного преміювання у розмірах, значущих для працівника, можна досягати мети закріплення бажаної поведінки персоналу, створення моделі дій, якій будуть прагнути дотримуватися інші працівники. Третім аспектом впливу економічних методів на управління органами внутрішніх справ є можливість створення матеріально-технічних і фінансових умов для ефективного функціонування означених органів. Від фінансування актуальних потреб органів і підрозділів внутрішніх справ залежить їх здатність у повному обсязі виконувати поставлені перед ними завдання. Особливість впливу адміністративно-правових норм на економічні методи управління органами внутрішніх справ полягає сьогодні в обмеженні кола їх дії.

15. Соціально-психологічні методи управління являють собою сукупність специфічних способів впливу на особистість працівника, особистісні

відносини і зв'язки, що виникають у трудовому колективі, а також на соціальні процеси, що протікають в ньому. Вони реалізуються у двох основних групах: способи формування сприятливого морально-психологічного клімату в колективі і методи, засновані на урахуванні індивідуальних здібностей і заохочення особистих досягнень кожного працівника. Що стосується впливу адміністративно-правових норм на соціально-психологічні методи управління органами внутрішніх справ, то у цій сфері спостерігається високий рівень відповідності між правовими нормами і застосовуваними методами.

16. Реалізація функції аналізу в управлінні органами внутрішніх справ має три суттєві недоліки, які є наслідками певних невизначеностей в адміністративно-правовому регулюванні. По-перше, чинне законодавство України не передбачає здійснення аналізу діяльності міністерств як обов'язкову функцію. Виходячи з положень адміністративно-правових актів в сфері управління органами внутрішніх справ, аналітична функція залишається суто внутрішньою справою означених органів. По-друге, результати аналітичної діяльності в органах внутрішніх справ відкриті лише для обмеженого кола осіб, що унеможлиблює їх використання для підвищення ефективності управління означеними органами. По-третє, не зважаючи на те, що здійснення аналітичної діяльності передбачає наявність спеціальних знань, вмінь та навичок, володіння методами кореляційного аналізу, обізнаність щодо методології наукового пошуку, це жодним чином не враховано в вимогах до працівників, які здійснюють аналітичну функцію в органах внутрішніх справ. Наслідками цього є використання в аналітичній діяльності органів внутрішніх справ найбільш примітивних методів визначення середнього арифметичного, порівняння з аналогічним періодом попереднього року тощо, які не в змозі врахувати ні щорічне зменшення кількості населення України, ні відмінності у структурі злочинності в різних регіонах, ні впливу інших факторів, які детермінують ті чи інші соціальні процеси у суспільстві. З огляду на означене було б доцільно доповнити ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» такою функцією міністерства, як здійснення аналізу реалізації державної

політики відповідно до сфер його діяльності, покласти на міністра або його заступника обов'язок оприлюднювати таку інформацію, а також розробити і затвердити Положення про аналітичну діяльність в органах внутрішніх справ, в якому, зокрема, передбачити види аналітичних документів, вимоги щодо їх змісту, підготовки, затвердження та оприлюднення, а також вимоги до працівників, які здійснюють таку діяльність, у тому числі і наявність у них наукового ступеня з юридичних, соціологічних, технічних наук. Відбір таких працівників доцільно здійснювати на конкурсній основі.

17. Функція прогнозування є вторинною по відношенню до функції аналізу, а її здійснення значною мірою обумовлено якістю аналітичної діяльності. Тому нормативне закріплення і додержання вимог до функції аналізу, на нашу думку, сприяло б і підвищенню ефективності функції прогнозування. Разом з тим, з огляду на складність та різноманітність факторів, які впливають на управління органами внутрішніх справ, вважається за доцільне оприлюднення прогнозів у сфері управління ними для сумісного з громадськістю, зокрема, науковцями, представниками правозахисних організацій тощо, пошуків слабких місць розроблених моделей подальшого розвитку органів внутрішніх справ.

18. Умовою ефективного здійснення функції планування має бути здійснення оцінки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ на підставі трьох джерел даних – статистичної інформації, оцінки діяльності органу чи підрозділу громадськістю та самими працівниками цього органу чи підрозділу. На підставі отриманих під час такого оцінювання даних і мають формуватися стратегічні та поточні плани діяльності органів внутрішніх справ, а рівень реалізації таких планів, у свою чергу, буде оцінюватися у процесі наступного оцінювання. Визначені вище зміни у процесах реалізації функцій аналізу, прогнозування і планування, у свою чергу, дозволять кардинально змінити і підходи до реалізації функції організації, спрямованої на формування в системі відповідних відносин і підтримання їх на потрібному рівні. Оскільки внаслідок ґрунтовного наукового аналізу буде отримана інформація щодо сучасного стану

і проблем у певній сфері діяльності, за допомогою функції прогнозування буде обраний оптимальний варіант організаційних змін, завдяки функції планування будуть визначені конкретні заходи, то у наявності буде весь необхідний масив інформації та правові підстави для зміни організаційних структур, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів тощо. У свою чергу, це обумовить чіткість та зрозумілість у процесі виконання функції організації – розробки та організації виконання оперативних управлінських рішень, їх корегування, навчання особового складу до дій в конкретних ситуаціях.

19. Не зважаючи на широке коло визначених правовими нормами суб'єктів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, механізм його реалізації для більшості з них розроблений недостатньо. Це спричиняє значні труднощі під час спроб здійснення такого контролю, оскільки невизначеність його предмету, прав та обов'язків суб'єктів контролю періодично створює правові конфлікти. Вважається, що види та коло суб'єктів контролю обов'язково має бути визначено у базовому Законі, який визначає основні засади функціонування органів виконавчої влади – у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», а також, з урахуванням специфіки їх діяльності – у нормативно-правових актах, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ – у Законах України «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», у Положеннях про Міністерство внутрішніх справ та про Державну міграційну службу України. Крім того, оскільки міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), доцільним є розробка і затвердження Урядом окремих положень про здійснення контролю за діяльністю всіх міністерств та центральних органів виконавчої влади, у тому числі і за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України, в яких була б врахована специфіка таких органів, чітко визначені підстави, процедура, предмет та компетенція суб'єктів контролю, порядок оприлюднення результатів здійснення контрольної діяльності. На нашу думку, це не лише дозволило б

уникнути суперечностей щодо тлумачення наявності чи відсутності повноважень у суб'єктів контролю, а й дало б новий поштовх для удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України.

Висновки

У результаті дисертаційного дослідження виконано теоретичне узагальнення й розроблено теоретико-методологічні та праксеологічні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на досягнення поставленої мети. Нижче наведено основні з них.

1. Адміністративно-правовому регулюванню управління органами внутрішніх справ притаманна низка особливостей. По-перше, воно є складовою частиною адміністративно-правового регулювання управління адміністративно-політичною діяльністю, яке, у свою чергу, є елементом адміністративно-правового регулювання державного управління. По-друге, адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ має цілеспрямований характер, при цьому цілі нормотворця у кожному окремому випадку можуть мати відмінності, обумовлені актуальними особливостями суспільних відносин (посилення рівня захищеності прав і свобод людини; економія бюджетних коштів; забезпечення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ з боку правлячої політичної сили тощо). При цьому проміжні цілі нормотворця можуть вступати у суперечність із загальною метою адміністративно-правового регулювання. По-третє, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є його односторонній характер та наявність жорсткої адміністративної ієрархії, за яких вимоги вищих суб'єктів, закріплені в юридично-владних приписах, є обов'язковими для нижчих, а нижчі суб'єкти зобов'язані ці приписи виконувати, у випадку ж їх невиконання несуть за це юридичну відповідальність. По-четверте, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є здійснення

останнього від імені держави спеціально уповноваженими суб'єктами. До таких суб'єктів належать як вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, так і уповноважені останнім органи внутрішніх справ.

2. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які разом узяті складають механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність із підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення належного громадського порядку та громадської безпеки, зниження рівня злочинності, реальної захищеності прав, свобод і інтересів громадян.

3. Органи внутрішніх справ – це підпорядковані Міністерству внутрішніх справ державні органи, метою діяльності яких є охорона громадського порядку, громадської безпеки, боротьба зі злочинністю й забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Вважаємо, що це визначення має бути закріплене в Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» із вказівкою на те, що до Міністерства внутрішніх справ України входять зазначені органи.

4. До цілей адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути віднесені: а) забезпечення, захист і поновлення в разі порушення прав та свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; б) удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; в) удосконалення процесів внутрішньої організації й діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками.

5. На підставі аналізу теоретичних підходів та практики діяльності органів внутрішніх справ видається за можливе виокремити такі групи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ як керівних ідей, що можуть бути використані як основа для побудови норм права: системні, призначені для забезпечення внутрішньої єдності права, підтримання стійких зв'язків між правовими нормами (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права), принципи правотворчості, правореалізації і правоохорони.

6. У вузькому аспекті суб'єктами адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ виступають державні органи та посадові особи, до компетенції яких віднесено встановлення норм права, якими регулюється управління зазначеними органами. У широкому аспекті до суб'єктів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність у сфері управління органами внутрішніх справ. Предметом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є управлінські відносини, тобто сталі зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління, які поділяються на відносини субординації та координації, формальні та неформальні, централізму та самостійності, відповідальності та ін. Об'єктом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина.

7. Механізм адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як комплекс адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю за виконанням органами внутрішніх справ поставлених перед ними цілей та завдань. До елементів

механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать органічні елементи, наявність яких є обов'язковою, та функціональні, які не є обов'язковими, однак значною мірою впливають на функціонування зазначеного механізму. До органічних складових належать: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, акти реалізації норм права. До функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать: принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності.

8. Адміністративно-правові норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, – це встановлені, санкціоновані чи ратифіковані державою правила поведінки загальнообов'язкового характеру, які розраховані на неодноразове застосування, підкріплені заходами державного примусу й спрямовані на забезпечення, захист і поновлення в разі порушення прав та свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ і проходження служби їх працівниками.

9. До суттєвих ознак адміністративно-правових відносин, що виникають під час управління органами внутрішніх справ, належить, по-перше, те, що вони є одним із видів соціальних відносин і, як будь-які інші соціальні відносини, наділені сталістю, системністю, оновлюваністю, різноплановістю. По-друге, це відносини, врегульовані нормами адміністративного права. По-третє, метою таких відносин є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і

юридичних осіб. По-четверте, щонайменше один із учасників цих відносин є носієм владних повноважень, гарантованих засобами державного примусу. По-п'яте, за своєю сутністю це – управлінські відносини, що об'єктивно потребують правового регулювання й можуть бути врегульовані правовою нормою. По-шосте, вони завжди виникають у сфері діяльності органів державної влади. Перераховане вище дає змогу сформулювати визначення адміністративно-правових відносин у сфері управління органами внутрішніх справ як врегульованих нормами адміністративного права соціальних відносин, метою яких є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

10. Проблеми якості актів застосування права тісно пов'язані з факультативними елементами механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. По-перше, тут наявна проблема повної і всебічної оцінки зібраних за певною справою доказів, об'єктивного характеру таких доказів, що потребує аналізу юридичних фактів та додержання законності. По-друге, якість актів застосування права обумовлена також впливом суб'єктивних факторів, до яких передовсім належить актуальний рівень розвитку правової свідомості та правової культури правозастосовного суб'єкта. По-третє, має місце проблема відповідності змісту такого акта приписам адміністративно-правових норм, що, у свою чергу, пов'язано із проблемою актів їх тлумачення.

11. Функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ – принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності – здійснюють свій вплив як органічні складові на

функціонування всього механізму в цілому, сприяючи або перешкоджаючи його ефективній дії.

12. Всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ впливають одне на одного, підвищуючи або знижуючи ефективність функціонування всього механізму. Так, рівень правової свідомості та правової культури перебуває у прямо пропорційному зв'язку з рівнем режиму законності. У свою чергу, на режим законності впливає також рівень досконалості адміністративно-правових норм. Водночас у актах застосування права знаходять своє відображення як рівень законності, так і рівень розвитку адміністративно-правових відносин в сфері управління органами внутрішніх справ тощо. Тому неможливо вплинути лише на один елемент цього механізму (наприклад, з метою підвищення рівня законності), не заторкуючи інші елементи. В такому разі механізм через нетривалий проміжок часу повернеться у попередній стан. Отже, удосконалення управління органами внутрішніх справ потребуватиме цілеспрямованого впливу на всі елементи механізму його адміністративно-правового регулювання.

13. Система оцінювання діяльності органів внутрішніх справ має складатися з трьох блоків. До першого мають входити статистичні показники діяльності органу чи підрозділу, але лише ті, які дійсно залежать від роботи правоохоронців. Другий блок має включати оцінку діяльності органу чи підрозділу внутрішніх справ громадянами, які мешкають, працюють або проводять своє дозвілля на території обслуговування певного органу чи підрозділу. Третій блок має містити оцінку працівниками певного органу чи підрозділу його діяльності за напрямками. Оскільки функцію здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю, протидії корупції

покладено на Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), порядок і методику проведення оцінювання діяльності органів внутрішніх справ доцільно закріпити у відповідному положенні, затвердженому постановою Уряду.

14. Гармонізація адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ потребує чіткого визначення їх структури. Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» не враховує сучасного рівня розбудови органів внутрішніх справ, а його положення потребують редагування. Для цього необхідно вирішити три принципові питання: про місце і роль внутрішніх військ, Державної міграційної служби України та апарату досудового слідства у системі органів внутрішніх справ.

15. Перебування внутрішніх військ у структурі Міністерства внутрішніх справ України є цілком раціональним та таким, що підтверджується позитивним досвідом інших держав. Водночас у аспекті адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України необхідно констатувати наявність певних недоліків та суперечностей у правовому регулюванні функціонування внутрішніх військ. По-перше, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», згідно з якою внутрішні війська підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, має бути приведена у відповідність до п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яка визначає, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Для уникнення непорозумінь та довільного тлумачення правових норм в цій сфері, які вже траплялися в національній практиці, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» доцільно доповнити трьома статтями, у яких була б чітко визначена компетенція

Президента України, Міністра внутрішніх справ України та командувача цими військами в сфері управління ними. По-друге, необхідно на законодавчому рівні чітко визначити структуру внутрішніх військ, оскільки на сьогодні невизначеним залишається статус Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ (законами України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» жодного органу військового управління у складі внутрішніх військ чи Міністерства внутрішніх справ не передбачено). Оскільки, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України, організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави визначаються законом, необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», включивши до складу внутрішніх військ орган управління ними. Крім того, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» необхідно доповнити статтею, яка визначала б статус цього органу управління.

16. Враховуючи жорстку підпорядкованість Державної міграційної служби України Міністру внутрішніх справ України, а також те, що в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України саме останнє, а не Державну міграційну службу України названо головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики, у тому числі з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, доцільно доповнити ст. 1 «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» положенням про те, що Державна міграційна служба України входить до структури зазначеного

Міністерства, виключивши при цьому з неї абзац «державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України».

17. Чинна система підпорядкування слідчих підрозділів різним правоохоронним органам суперечить п. 9 Перехідних положень Конституції України, згідно з яким прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Доцільність створення саме сьогодні, за умов фінансово-економічної кризи і проголошеного режиму економії бюджетних коштів, такого собі Національного слідчого комітету чи Національного бюро розслідувань можна заперечувати, проте саме положення Основного Закону мають визначати подальший розвиток системи досудового слідства. На сьогодні вже розроблено й винесено на обговорення громадськості нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу України, ст. 214 якого, що має назву «Підслідність», не передбачає здійснення досудового слідства органами прокуратури. Однак і говорити в разі затвердження цього Кодексу про створення саме «системи досудового слідства» не можна, оскільки в силу положень даної статті досудове слідство здійснюють слідчі Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та «органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства», тобто відсутня головна ознака системи – єдиний орган управління нею. Втім, це не є причиною доцільності відсутності будь-яких згадувань про слідчі підрозділи у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». На нашу думку, ст. 1 останнього має бути доповнена вказівкою на перебування у структурі Міністерства

внутрішніх справ України підрозділів досудового слідства з приміткою «до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування».

18. Вплив адміністративно-правових норм на процес видання нормативно-правових актів управління органами внутрішніх справ та видання індивідуальних актів управління простежується у наступних закономірностях: а) обумовленості змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління визначеною адміністративно-правовими нормами компетенцією суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; б) наявності особливого порядку видання та оприлюднення таких актів для кожного суб'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; в) ієрархічності нормативно-правових актів, виданих різними суб'єктами, що, у свою чергу, обумовлює порядок вирішення колізій між такими актами.

19. Ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані Положення про Міністерство внутрішніх справ України не надають право міністру чи іншим посадовим особам укладати договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. Враховуючи те, що в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, можна констатувати, що укладення адміністративних договорів органами внутрішніх справ України перебуває сьогодні поза межами правового поля. Враховуючи важливість цієї форми управління для зміцнення взаємодії між органами внутрішніх справ та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами громадянського суспільства, необхідним є прийняття Закону України «Про адміністративні договори», в якому було б визначено поняття останніх, вимоги до їх змісту та правового статусу сторін, основні

засади відповідальності за порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження певного кола посадових осіб на підписання адміністративних договорів.

20. На ефективності атестації як юридично значущої дії негативно позначається те, що критерії оцінювання працівника органів внутрішніх справ, визначені в Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 року № 181, створюють широкі можливості для суб'єктивного тлумачення. Так, у атестаційному листі зазначаються такі відомості про працівника, який атестується: теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно й ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості; результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно вибудовувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо (п. 4.6). Жоден із зазначених вище критеріїв не може бути визначений відповідно до якоїсь єдиної моделі, еталону, оскільки єдині професійно-кваліфікаційні характеристики, які б давали змогу об'єктивно підійти до оцінювання рівня розвитку професійно важливих знань, вмінь та навичок, в органах внутрішніх справ відсутні. Отже, таке оцінювання носить повністю суб'єктивний характер. Виняток становить лише атестація випускників (ад'юнктів), в атестаційних листах яких зазначається їх успішність із провідних дисциплін навчального курсу. Така ситуація

породжує, з одного боку, формалізм та сліпе копіювання атестаційних листів з «правильними» формулюваннями, а з іншого, – судові позови щодо поновлення на посаді, спричинені неоднаковим розумінням критеріїв оцінювання придатності працівника до служби різними суб'єктами правозастосування. Схожі проблеми спостерігаються під час накладання дисциплінарних стягнень, оскільки диференціація між тяжкістю дисциплінарного проступку та видом дисциплінарного стягнення на нормативно-правовому рівні не визначена, а також відсутнє легальне визначення самого дисциплінарного проступку. Отже, суб'єкти, на яких покладено право накладати адміністративні стягнення, вимушені кожного разу довільно тлумачити розпливчасті правові норми щодо підстав дисциплінарної відповідальності, наражаючись на покарання в разі скасування судом накладеного ними стягнення як незаконного.

21. Система спеціальних звань рядового та начальницького складу відіграє важливу роль у забезпеченні ефективної роботи органів внутрішніх справ України. Головними функціями цієї системи є такі: 1) створення чіткої субординації у взаємовідносинах між працівниками органів внутрішніх справ, підтримання службової дисципліни; 2) підвищення ініціативи працівників ОВС України шляхом створення додаткових стимулів службового зростання, задоволення потреб особистості у визнанні її заслуг; 3) виокремлення працівників ОВС серед загального кола цивільних громадян, зовнішня інституалізація правоохоронної функції. Водночас на сьогодні адміністративно-правові засади присвоєння спеціальних звань в ОВС суперечать Конституції України, п. 6 ч. 2 якої визначає, що військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання встановлюються виключно законами України. Однак спеціальні звання працівників ОВС визначені не в Законі України «Про міліцію», а у підзаконних правових актах.

22. Адміністративні методи управління – це сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин шляхом

прямого встановлення їх прав, обов'язків, відповідальності та створення організаційних умов для ефективного функціонування організації. Особливістю використання адміністративних методів є те, що суб'єкт управління, відповідно до своєї компетенції, визначає не лише дії, які мають виконувати підпорядковані йому суб'єкти, але й способи виконання таких дій, терміни їх виконання та особливості оцінки отриманих результатів. Адміністративні методи поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Адміністративно-правові методи необхідно розуміти як сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин, які мають державно-владний характер, правову форму, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, і підкріплені засобами державного примусу.

23. Реалізація функції аналізу в управлінні органами внутрішніх справ має три суттєві недоліки, що виникли внаслідок певних невизначеностей в адміністративно-правовому регулюванні. По-перше, чинне законодавство України не передбачає здійснення аналізу діяльності міністерств як обов'язкову функцію. По-друге, результати аналітичної діяльності в органах внутрішніх справ доступні лише для обмеженого кола осіб, що унеможлиблює ефективне їх використання для підвищення ефективності управління зазначеними органами. По-третє, незважаючи на те, що здійснення аналітичної діяльності передбачає володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками, методами кореляційного аналізу, обізнаність у методології наукового пошуку, це жодним чином не враховано у вимогах до працівників, які здійснюють аналітичну функцію в органах внутрішніх справ. Наслідком цього є застосування в аналітичній діяльності органів внутрішніх справ примітивних методів визначення середнього арифметичного, порівняння з аналогічним періодом попереднього року тощо, які не в змозі врахувати ні щорічного зменшення кількості населення України, ані відмінностей у структурі злочинності в

різних регіонах, ні інших чинників, які детермінують ті чи інші соціальні процеси у суспільстві.

24. Умовою ефективного здійснення функції планування має бути оцінювання діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ на підставі трьох джерел даних – статистичної інформації, оцінки діяльності органу чи підрозділу громадськістю та самими працівниками цього органу чи підрозділу. На основі отриманих під час такого оцінювання даних і мають формуватися стратегічні та поточні плани діяльності органів внутрішніх справ, а рівень реалізації таких планів, у свою чергу, буде визначатися у процесі наступного оцінювання.

25. Незважаючи на широке коло визначених правовими нормами суб'єктів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, механізм його реалізації для більшості з них розроблений недостатньо. Це спричиняє значні труднощі у процесі здійснення такого контролю, оскільки невизначеність його предмета, прав та обов'язків суб'єктів періодично спричиняє правові конфлікти. Вважається, що види та коло суб'єктів контролю обов'язково має бути визначено у базовому Законі, який визначає основні засади функціонування органів виконавчої влади – Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», а також, з урахуванням специфіки їх діяльності, – у нормативно-правових актах, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ – законах України «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», положеннях про Міністерство внутрішніх справ та про Державну міграційну службу України. Крім того, оскільки міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є підзвітними та підконтрольними Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), вважається за доцільне розробити й затвердити Урядом окремі положення про здійснення контролю за діяльністю всіх міністерств та центральних органів виконавчої влади, у тому числі й за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України, у яких

була б врахована специфіка таких органів, чітко визначені підстави, процедура, предмет та компетенція суб'єктів контролю, порядок оприлюднення результатів здійснення контрольної діяльності. На нашу думку, це не лише дозволило б уникнути суперечностей щодо тлумачення наявності чи відсутності повноважень у суб'єктів контролю, а й дало б новий поштовх для вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.
4. Птащенко Л. Реалізація адміністративної реформи в Україні на засадах гуманістичної демократії /Л. Птащенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – С. 70–74.
5. Остапенко О.І. Про предмет адміністративної реформи в Україні / О.І. Остапенко // Митна справа. – 2011. – № 2(74)'2011, частина 2. – С. 277–281.
6. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: Монографія / О.М.Музичук. – Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 654 с.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 11.06.1999. – № 21. – Ст. 32.
8. Малетич О. Наступність як актуальна проблема сучасної освіти /О.Малетич //Вісник Інституту розвитку дитини. – 2011. – № 13. – С.34–39.
9. Воронин М.В. Общеетеоретические аспекты преемственности в праве /М.В.Воронин //Вестник молодых ученых «Ломоносов». – 2007. – Выпуск IV. – С.45–47.
10. Швирков А. Про ідеологію української держави / А. Швирков //Дзеркало тижня. – 2010. – № 12 (792). – с.12–16.
11. The Democracy Index 2011: Democracy under stress – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011.

12. Мельничук М.В. Визначення змісту поняття «державне управління» та специфіка цього виду людської діяльності в органах виконавчої влади / М.В. Мельничук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 73–76.
13. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М. Бандурка. – Х.: Основа, 1996. – 397 с.
14. Арістова І.В. Інформаційно–правові аспекти опису системи органів внутрішніх справ України / І.В. Арістова // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 5. – С. 287–295.
15. Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ: Монографія. /В.Д.Сущенко, С.В.Присяжний, О.І.Коваленко. – К.: НАВСУ, 1999. – 352 с.
16. Науково–практичний коментар до Закону України «Про міліцію» / під заг. ред. Я.Ю. Кондратьєва, І.П. Голосніченка. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1996. – 144 с
17. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка: Учеб. пособие. /В.К. Колпаков – К.: УАВД, 1993. – 80 с.
18. Кондратьєв Я.Ю. Роль керівника органу внутрішніх справ в удосконаленні правоохоронної діяльності /Я.Ю. Кондратьєв. – К.: НАВСУ, 2000. – 20 с.
19. Матюхіна Н.П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України : [навч./практ. посіб.] / Матюхіна Н.П. ; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Основа, 2002. – 126 с.
20. Грохольський В.Л. Організаційно–правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: Монографія /В.Л. Грохольський / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид–во Нац. ун–ту внутр. справ, 2003. – 312 с.
21. Петков С.В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ: Монографія. / С.В. Петков – Сімферополь: Таврія, 2004. – 564 с.
22. Плішкін В.М. Деякі проблеми реформування системи органів внутрішніх справ України / В.М. Плішкін // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність (матеріали науково–практичної конференції 22–13 листопада 1996 р.). – К.: Генеза, 1997. – С. 227–332.

23. Гусаров С.М. Адміністративна юрисдикція підрозділів органів внутрішніх справ України у сфері охорони громадського порядку / С.М. Гусаров // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць Донецького юрид. ін-ту ЛДУВС. – 2009. – № 2. – С. 105–122.
24. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи МВС України: Монографія. / І.В. Зозуля – Х.: Харків юридичний, 2008. – 480 с.
25. Ковальська В.В. Організаційно–правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія. / В.В.Ковальська. – Х.: ТД «Золота миля», 2008. – 504 с.
26. Конопльов В.В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно–правові питання підготовки і прийняття. / В.В. Конопльов – Сімферополь: Вид-во Крим. юрид. ін-ту ХНУВС, 2006. – 356 с.
27. Серкина Н.Е. Парадигма социального управления в теории и практике социальной модернизации : диссертация ... кандидата философских наук : 09.00.11. / Серкина Надежда Евгеньевна – Йошкар–Ола, 2005. – 173 с.
28. XXVI съезд КПСС и вопросы социального управления //Правоведение. – 1982. – № 1. – С. 3 – 13.
29. Федик С.Є. До характеристики тлумачення Конвенції про захист прав і основних свобод людини, здійснюваного Європейським судом з прав людини // Права людини і Україна: Праці Львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. Серія 1. Дослідження і реферати. Вип. 2. – Львів: Світ, 1999. – С. 43–46.
30. ДСТУ ISO 9000–2001 «Системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000:2000, IDT)». – К.: Держстандарт України, 2001. – 33 с.
31. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
32. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
33. Адміністративне право України: Підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін., За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

34. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
35. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення.– Х.: Основа, 1999.– 438 с.
36. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: Монограф. / О.М. Бандурка. – Х: Вид-во НУВС, 2004. – 780 с.
37. Теорія управління в органах внутрішніх справ: Навч.посіб. /За ред. В.А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.
38. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
39. Барко В.І. Теоретико–психологічні засади управління персоналом органів внутрішніх справ: дис. доктора психол. наук. – К., 2004. – 448 с
40. Толстых В.Л. Курс международного права : учебник / В.Л. Толстых. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 1056 с.
41. Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы / С.В. Черниченко. – М.: Мир, 1993. – 498 с.
42. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. / И.И. Лукашук – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.
43. Пономаренко Г.О. Управління внутрішніми справами як напрямок забезпечення внутрішньої безпеки держави / Г.О. Пономаренко. // Право і безпека. – 2009. – № 2. – С. 4–7.
44. Денисова А.В., Шашук Т.А. Організаційно–правові аспекти державного управління в процесі реформування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ / А.В. Денисова, Т.А. Шашук. //Кримський юридичний вісник. – 2009. – № 1. – С. 21–27.
45. Фелик В. Правові аспекти державного управління в процесі реформування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ /В. Фелик // Право України. – 2007. – № 8. – С. 97–100.

46. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Т.2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
47. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. І.П. Голосніченка – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
48. Кусайкіна Н.Д., Цибульник Ю.С. Сучасний тлумачний словник української мови / Н.Д. Кусайкіна, Ю.С. Цибульник. – К.: Видавничий дом «Школа», 2009. – 882 с.
49. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 978 с.
50. Камаралі Г.В. Поняття соціуму у філософії, його детермінація / Г.В. Камаралі // Інтелект. Особистість. Цивілізація: Збірник наукових праць. – 2010. – № 8. – С. 39–42.
51. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. Коломоєць Т.О. – Київ: «Істина», 2008. – 219 с.
52. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
53. Попович В.М. Економіко–кримінологічна теорія детінізації економіки: Монографія. / В.М. Попович – Ірпінь: Видавничий центр Академії державної податкової служби України, 2001. – 523 с.
54. Лановенко І.П. Злочинність / І.П. Лановенко // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. ен–цикл.», 1998. – Т. 2: Д – Й. – 744 с.
55. Подоляка А.М. Правове регулювання охорони громадського порядку в Україні: монографія / А. М. Подоляка. – Х., 2008. – 352 с.
56. Подоляка А.М. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А. М. Подоляка // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 54–60.
57. Ульянов О.І. Загальнотеоретичні поняття громадського порядку / О.І. Ульянов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 1. – С. 49–52.

58. Лошицький М.В. Сутність та масштабність громадського порядку / М.В. Лошицький // Збірник наукових праць Держава і право. Випуск 12. – Київ, 2001. – С. 256–262.
59. Небеський Ю.С. Деякі питання правового регулювання та організаційної діяльності ОВС щодо охорони громадського порядку у сучасних умовах // Матеріали науково–практичної конференції «Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки». –Харків, 2006. – С. 118–123.
60. Цикалевич В.М. Поняття та зміст охорони громадського порядку/ В.М. Цикалевич // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 28. – С. 12–16.
61. Негодченко О.В. Організаційно–правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія / О.В. Негодченко. – Д.: Вид–во Дніпроп. ун–ту, 2003. – 448 с.
62. Давиденко Л.М. Організаційні засади боротьби зі злочинністю / Л.М. Давиденко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Спецвипуск – 2002. – С. 95–96.
63. Криминология: учебник для вузов / Под. ред. В.Д. Малкова. Изд. 2–е. – М.: Юстицинформ, 2005. – 524 с.
64. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. / С.С. Алексеев – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
65. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави [Текст] : навч. посібник / П.М. Рабінович; Львівський національний ун–т ім. Івана Франка. – Вид. 9–е, зі змін. – Л.: Край, 2007. – 188 с.
66. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І.П. Голосніченко. – К.: Вища школа, 1991. – 207 с.
67. Общая теория государства и права: Академический курс в 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Издательство «Зерцало», 1998. – Том 2: Теория права. – 656 с.
68. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно–правові питання реалізації: Монографія / А.Т.Комзюк / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид–во Нац. ун–ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

69. Великий тлумачний словник української мови /Уклад. і голов. ред. Т.Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
70. Общая теория государства и права: академический курс в 3 т. [Борисов В. В. и др.]. – Т. 3: Государство, право, общество. – М.: МГУ, 2007 – 698 с.
71. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В.Малько.– М.: Юрид.лит., 2003. – 250 с.
72. Косович В.М. Правовий вплив і правове регулювання: проблеми визначення понять / В. М. Косович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XIII регіональної науково–практичної конференції. – Львів, 2007. – С. 32–33.
73. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. –Львів: Право для України, 2007. – 348 с.
74. Лисенков С.Л., Копейчиков В.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. /С.Л.Лисенков, В.В. Копейчиков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 358 с.
75. Косович В. Правовий вплив і правове регулювання: критерії розмежування / В. Косович //Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2008. – Вип. 46. – С. 21–25.
76. Голосовкер Д.С. Фашизм: начало диктатури. / Д.С. Голосовкер – М.: Мир, 1982. – 344 с.
77. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм : монографія / Я.В. Лазур; Ін-т законодавства Верховної Ради. – К.: Четверта Хвиля, 2010. – 284 с.
78. Кухнюк Д.В. Судовий прецедент як джерело кримінально–процесуального права України. – Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.09 /Кухнюк Дмитро Володимирович – К., 2008. – 228 с.
79. Шопіна І.М. Щодо розмежування між адміністративно-правовим регулюванням та адміністративно-правовим впливом / І.М. Шопіна// Актуальні проблеми права: теорія і практика: Збірник наукових праць. – 2011. – № 20. – С. 535–540.
80. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С.Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 287 с.

81. Ушаков В.Н., Чеканов В.Е. ФСБ России: правовое регулирование деятельности федеральной службы / В.Н. Ушаков, В.Е. Чеканов. – М.: Эксмо, 2006 – 591 с.
82. Егоршина О.П., Ромашов Р.А. Теория и государства и права: Учебн. / О.П.Егоршина, Р.А. Ромашов. – СПб: Ассоциация «Юридический центр», 2005 – 628 с.
83. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
84. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 692.
85. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.
86. Про боротьбу з корупцією: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
87. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 25. – Ст.188.
88. Пацурківський П.С. Інтегративний підхід в системі методів пізнання права / П.С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. – 2000. – Вип. 75: Правознавство. – С. 11–18.
89. Михайлова Н.В. Государственно–правовая охрана историко–культурного наследия / Н.В. Михайлова. – М.: Юрид.лит., 2001 – 280 с.
90. Витченко А.М. Метод правового регулювання соціалістических общественных отношения / А.М. Витченко. – Саратов: Изд–во Саратовского гос. ун–та, 1974. – 244 с.
91. Васильев А.М. Теория государства и права. / А.М. Васильев – М.: Госюриздат, 1965. – 568 с.
92. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски решения. / С.С. Алексеев – М.: Изд–во Норма, 2002. – 658 с.

93. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учеб. / О.Ф. Скакун – Х.: Консум; Ун–т внутр. дел, 2000.– 704 с.
94. Сабецький Б.В. Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин в США / Б.В. Сабецький /Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. – Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2002. – 20 с.
95. Плавич В.П. Правове регулювання ринкових економічних відносин /В.П.Плавич // Правова держава. –2002. – № 4. – С. 175–184.
96. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. /Ф.Кечекьян – М., Изд–во Акад. наук СССР. 1958. – 187 с.
97. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. / Ф.Н. Фаткуллин– Казань, 1980. – 274 с.
98. Чистов С.М. Державне регулювання економіки: Навч.–метод. посібник для самост. вивч. дисц. / С.М. Чистов – К.: КНЕУ, 2002. – 208 с.
99. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебн. / В.М. Сырых – М.: Юстиц–информ, 2001. – 592 с.
100. Гойман В.И. Действие права (Методологический анализ). / В.И.Гойман – М.: Академия МВД РФ, 1992. – 180 с.
101. Черданцев А.Ф. Логико–языковые феномены в праве, юридической науке и практике. / А.Ф. Черданцев – Екатеринбург: Наука, 1993. – 192 с.
102. Поляков А.В. Петербургская школа философии права и задачи современного правоведения / А.В. Поляков // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 4–5.
103. Райнах А. Априорные основания гражданского права / Райнах А.; Пер. с нем. В. Куренного – М.: Дом интеллектуальной книги, 2001. – 482 с.
104. Мартинов М.Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення / М.Д. Мартинов. // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 290–296 [Електронний ресурс/ – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010_3/10mmdsiv.pdf.
105. Жеребцов А.Н., А.Н. Куц. Правовое регулирование миграции в период глобализации и ее влияние на социальные отношения в России /А.Н.Жеребцов, А.Н.Куц // Ученые записки: Сб. ст. – Вып. 1: Сб. научн. тр. СКФ РАП. – Краснодар: СКФ РАП, 2003. – С. 46–51.

106. Акопов Л.В., Смоленський М.Б. Административное право: Учебник. / Л.В. Акопов, М.Б. Смоленський– М.: Издательско–торговая корпорация «Дашков и К»; Ростов – н/Д.: Наука–Пресс, 2007. – 352 с.
107. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): Посібник. / І.П. Голосніченко – Ірпінь, 1998. – 108 с.
108. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. / Ю.А.Тихомиров – М.: Юринформцентр, 1998. – 800 с.
109. Мельгунов В.Д. Административно–правовое регулирование и административно–правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности /В.Д.Мельгунов. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 160 с.
110. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
111. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
112. Адміністративне право України: Підручник. /В.К.Колпаков, О.В.Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
113. Дідич Т. О. Удосконалення нормопроекування як основа стабільності законодавства незалежної України / Т.О. Дідич // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 1. – С. 14–18.
114. Теория государства и права: Учебник для вузов / С.С. Алексеев, И.А.Архипов, В.М. Корельский и др. – 2–е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 1998. – 558 с.
115. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3–е издание. – М.: Юриста, 2001. – 517 с.
116. Плавич В.П. Роль права в формуванні ринкових відносин в Україні: теоретико–правові проблеми: Дис. ...канд..юрид.наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / Володимир Петрович Плавич. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, 2002. – 208 с.

117. Волинка К.Г. Теоретичні аспекти механізму забезпечення прав і свобод особи / К.Г. Волинка // Держава і право. Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 7. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – С.77–81.

118. Кірмач А.В. Конкурсна процедура прийняття на державну службу: європейський досвід правового регулювання / А.В. Кірмач // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 135–140.

119. Лазарев В.В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества. Автореф. ...дис. докт. юрид. наук. – М., 1972. – 46 с.

120. Сергиенко В.В. Правовое регулирование договоров на поставку нефти: Дисс. ...канд. юрид. наук /Валерий Викторович Сергиенко. – Х.: Национальный университет внутренних дел, 2001. – 194 с.

121. Павлишин О.В. Правова праксеологія: практично-прикладні аспекти філософії права /О.В.Павлишин // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2004. – Вип. 24. – С.75–81.

122. Чечот Д.М. Социальное назначение / Д.М. Чечот // Государство и право развитого социализма. – М.: Политиздат. – 1977. – 248 с.

123. Яценко В.П. Провадження із звернень громадян в органах внутрішніх справ: теоретичний та практичний аспекти. – Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2007. – 202 с.

124. Капітанська С.А. Правомірна бездіяльність як форма правової поведінки. – Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2005. – 220 с.

125. Теория государства и права: Курс лекций. 2-е изд. Перераб. и дополненное, под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2000. – 776 с.

126. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навч. посіб. / П.М. Рабінович – К.: Атіка, 2001. – 176 с.

127. Гнатюк М.Д. Загальна характеристика застосування права як особливої форми його реалізації / М.Д. Гнатюк // Часопис Київського університету права. – № 4. – 2005. – С. 47–52.
128. Казаков В.Н. Правомерное поведение и правопорядок: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Моск. юрид. ин-т. – М., 1999. – 27 с.
129. Теория государства и права / Под ред. И.С. Самощенко. – М.: Наука, 1980. – 467 с.
130. Лазарев В.В. Правомерное поведение как объект юридического исследования / В.В. Лазарев // Советское государство и право. – 1976. – № 10. – С. 28–33.
131. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: Питання теорії і практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 16 с.
132. Макаренко Л.О. Теоретичні закономірності дії правових приписів. – Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2004. – 191 с.
133. Андрусак Т.Г. Теорія держави і права. / Т.Г. Андрусак – Львів: Право для України, 1997. – 200 с.
134. Мухін В.В. Професійна правосвідомість: поняття, особливості, функції. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2007. – 200 с.
135. Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права / В.П. Казимирчук // Советское гос-во и право. – 1970. – № 10. – С. 37 – 44.
136. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія / За заг. ред. В.К. Шкарупи, Запоріжжя: «Поліграф», 2004. – 404 с.

137. Афанасьєва М.В. Конституційно–правове забезпечення виборчих технологій в Україні. – Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004. – 203 с.
138. Лазарєв В.В. Теория государства и права. / В.В. Лазарєв – М.: «Статут», 1992. – 440 с.
139. Мальцев Г. Право и власть: к реформе политико–правовой сферы советского общества. / Г. Мальцев // Правоведение. – 1988. – № 6. – С. 4–9.
140. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. /С.С. Алексеев – М., 2001. – 752 с.
141. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико–правовий аспект). – Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Луганська академія внутрішніх справ МВС імені 10–річчя незалежності України, Луганськ, 2002. – 173 с.
142. Ольховський Є. Громадська безпека – об’єкт адміністративно-правового регулювання. / Є. Ольховський // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства. Тем. збірн. наук. праць. – Харків, – НЮАУ, 1997. – С. 29–32.
143. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова); О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Є.Б. Кубко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
144. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): Дис... д–ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02 / А.М. Колодій; Київ. ун–т ім. Т.Шевченка. – К., 1999. – 391 с.
145. Овод А.В. Принцип законности в публичном праве: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. /Александр Владимирович Овод – Самара: Самарский государственный зкономический університет, 2005. – 289 с.
146. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
147. Цибулевская О.И. Понятие публичного права /О.И. Цибулевская // Весник Саратовского государственного университета. – 1996. – №2. – С.10-18.

148. Шицький І.Б. Правовий статус місцевих господарських судів в Україні: становлення і розвиток: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура / Шицький Іван Богданович. – К., 2006 – 208 с.
149. Лившиц Р.З. Теория права. Учебник / Р.З. Лившиц – М.: Издательство БЕК, 1994. – 224 с.
150. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави. Вид. 5-те, зі змінами: Навчальний посібник. / П.М. Рабинович – Тернопіль, 2001. – 176 с.
151. Химичева Н.И. Основные принципы финансово-правовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. – М., 1999. – С. 77.
152. Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 447 с.
153. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. / И.М. Погребной – Харьков: Государственное специализированное издательство «Основа», 2003. – 128 с.
154. Керимов Д.А. Философские проблема права. / Д.А. Керимов – М.: Мысль, 1972. – 471 с.
155. Кригер Г.А. Место принципов советского уголовного права в системе принципов права / Г.А. Кригер // Советское государство и право. – 1981. – № 2. – С.102–107.
156. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2002. – 728 с.
157. Цыбулевская О.И. Основы теории публичного права // Введение в публичное право. / О.И. Цыбулевская. – Саратов, 1996. – 452 с.
158. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання). – Автореф. дис... докт. юрид. наук. – К., 1999. – 36 с.
159. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. / В.Д. Сорокин – М.: Юрид. лит., 1972. – 214 с.
160. Общая теория права. Учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., Юрид. лит., 1994. – 456 с.

161. Сабо И. Социалистическое право. / И. Сабо – М.: Госюриздат, 1964. – 188 с.
162. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. – М.: ИКФ Омега–Л; Интерстиль, 2004. – 382 с.
163. Келина Г.С., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. / Г.С. Келина, В.Н. Кудрявцев – М.: Наука, 1988. – 176 с.
164. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. / Ю.А.Крохина – М., 2001. – 349 с.
165. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). / Л.С. Явич – М., 1978. – 328 с.
166. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – Москва: Проспект, 2011. – 704 с.
167. Чередниченко Е.Е. Принципы уголовного законодательства: понятие, система, проблемы законодательной регламентации. / Е.Е. Чередниченко – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 192 с. – (Серия «Уголовное право: современный взгляд»).
168. Свердлык Г.А., Страунинг З.Л. Защита и самозащита гражданских прав: Учебное пособие. / Г.А. Свердлык, З.Л. Страунинг – М.: Лекс–книга, 2002. – 208 с.
169. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.
170. Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо міжнародного співробітництва: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 31. – Ст. 414.
171. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затверджено указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 // Офіційний вісник України . – 2011. – № 29. – Стт. 1222.
172. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.
173. Про надзвичайну подію в Жовтневому РВ УМВС України в Миколаївській області, результати перевірки Кам'янець–Подільського міського та

районного відділів УМВС України в Хмельницькій області та покарання винних: наказ МВС України від 21 червня 2001 року № 480. – К.: МВС України. – 3 с.

174. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К. : Старий світ. 2006. – 576 с.

175. Правозахисники занепокоєні тим, що тепер у вишах МВС не зможуть навчатися дівчата. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/ukraine/15feb2011/mvsgirlu.html>.

176. Рядінська В.О. Залучення жінок до проходження служби в правоохоронних органах: зарубіжний досвід та вітчизняна практика /В.О. Рядінська //Наука і правоохорона. – 2011. – № 1. – С. 214–219.

177. Про проведення експерименту з підготовки фахівців для Міністерства внутрішніх справ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 2355-р. //Офіційний вісник України. – 2011. – № 1. – Ст. 41.

178. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

179. Про організацію діяльності стаціонарних постів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції МВС: наказ МВС України від 4 квітня 2011 року №177 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 40. – Ст. 1661.

180. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України: схвалено на засіданні Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України, протокол № 5 від 31 березня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/584268>.

181. Рішення засідання Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини від 12.06.2008 р. № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/584268>.

182. Рішення Громадської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/47317>.

183. Захаров А.Л. Межотраслевие принципи права : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Алексей Леонидович Захаров – Самара, 2003 – 357 с

184. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Е.Ю. Бархатова – Москва : Проспект, 2011. – 256 с.

185. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
186. Тилле А.А. Время, пространство, закон. / А.А. Тилле – М.: Юрид.лит., 1965. – 204 с.
187. Оборотов І.Г. Темпоральні грані права: Монографія. / І.Г. Оборотов – Миколаїв: ТОВ «Фірма «Ліон», 2009. – 230 с.
188. Про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 262.
189. Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення та соціального захисту військовослужбовців: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 37. – Ст. 318.
190. Зннекцерус Л. Курс германского гражданского права. Введение и об- щая часть. / Л. Зннекцерус. Т. 1. Полутом 1. – М.: Инолитиздат, 1949. – 438 с.
191. Харитоновна О.І. Адміністративно–правові відносини (проблеми теорії). – Одеса: Юрид. літ., 2004. – 328 с.
192. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування. – Дис. ...докт. юрид. наук:12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2006. – 420 с.
193. Коренев А.П. Административное право России: Учебн.: в 3-х ч. – Ч. I. / А.П. Коренев – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.
194. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. / Ю.А. Тихомиров. – М.: Норма М., 2001 – 546 с.
195. Юсупов В.А. Теория административного права. / В.А. Юсупов – М.: Юрид. лит., 1985 – 160 с.
196. Булавчик В.Г., Грищенко Т.А., Игошин Н.А. Основы управления в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. Н.В. Бугеля. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – 204 с.
197. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и Л.В. Малько. – М., Норма, 2001. – 424 с.

198. Курінний Є.В. Система принципів адміністративної правотворчості // Вісн. Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 2003. – № 4. – С. 23–28.
199. Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Основы права: учебник. /М.Н. Марченко, Е.М. Дерябина – М.: Проспект, 2011. – 336 с.
200. Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 832 с.
201. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права Академічний курс: Підручник. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 458 с.
202. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки: Схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 // Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій. – К.: Видавничий дім, 2001 – 228 с.
203. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. /С.С. Алексеев – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2011. – 568 с.
204. Кучук А.М. Принципи правоохоронної діяльності: теоретичний аспект // Молодь у юридичній науці: Зб. тез доповідей Міжнар. наук. конференції молодих вчених «Треті осінні юридичні читання» (5–6 листопада 2004 р.). – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2004. – С. 27–28.
205. Шмалій О.В. Административно-правовые средства обеспечения эффективности деятельности исполнительной власти: монография / О.В. Шмалій. – М.: Медиа-Вак, 2010. – 248 с.
206. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади. – Дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.07–теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. /І.В.Арістова– Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2002. – 477 с.
207. Беляков К.І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення: Монографія / К.І. Беляков. – К.: КВІЦ, 2008. – 576 с.
208. Азизов Р.Ф., Борченко В.А. Объект и предмет правового регулирования: проблема соотношения понятий /Р.Ф.Азизов, В.А.Борченко // История государства и права. – 2006. – № 11. – С.34–39.

209. Казанцев М.Ф. Правовое договорное регулирование: исходные общетеоретические вопросы / М.Ф. Казанцев. // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, Екатеринбург, 2001. – Вып. 2. – С. 249–258.

210. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

211. Мальцев Г.В. Правовое регулирование как социальный процесс / Г.В.Мальцев //Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / Отв.ред. Н.С. Соколова. – М.: из-во Российского университета дружбы народов, 2006. – 542 с.

212. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.

213. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально–правового захисту /В. І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 72–75.

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

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

216. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю.О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 112–115.

217. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування / В. Півненко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С.39–45.

218. Куліш А.М. Правоохоронні органи України як система / А.М. Куліш // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 302–305.

219. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ України та основні напрями їх реформування у сучасних умовах / І.В. Бондаренко // Міліція України. –№ 9 / Науково–

практичний збірник: Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених (Дод. до журналу «Міліція України»). – 2002. – № 13. – С. 1–6.

220. Дубінчак В.М. Статус правоохоронних органів як різновиду державних / В.М. Дубінчак // Законодавство України : проблеми та перспективи розвитку. Збірник матеріалів дев'ятої міжнародної науково–практичної конференції / Редкол. : Ю.С.Шемшученко (голов. ред.) та ін. – К., 2008. – Випуск 9. – С. 151–154.

221. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України //Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №14–15, № 16–17. – Ст. 133.

222. Про комітети Верховної Ради України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

223. Про статус народного депутата України: Закон України //Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

224. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно–правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій: Закон України //Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №4. – Ст. 34.

225. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно–правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33–1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10.06.2010 № 16–рп/2010 //Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1611.

226. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст.533.

227. Звіт про підсумки роботи Комітету за період роботи восьмої сесії Верховної Ради України шостого скликання (лютий – липень 2011 року): Затверджено на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, протокол № 113 від 6 липня 2011 року. – [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?art_id=51199&cat_id=44731.

228. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно–правових основ боротьби із злочинністю та корупцією: Закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 43. – Ст. 1739.

229. Про організаційно–правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст.358.

230. Про оперативно–розшукову діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

231. Про внесення змін до статті 18 Закону України «Про міліцію» щодо підготовки фахівців: Закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 48. – Ст.1955.

232. Про Кабінет Міністрів України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

233. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 20.

234. Про внесення змін до Конституції України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

235. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) ВІД 30.09.2010 № 20–рп/2010 // Вісник Конституційного суду України. – 2010 р. – № 5. – Ст. 36.

236. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

237. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

238. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України //Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
239. Ягофаров Д.А. Нормативно–правовое обеспечение образования : правовое регулирование системы образования : учебное пособие /Д.А.Ягофаров. – М.: Владос–Пресс, 2008 – 399 с.
240. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. Учебник. / Л.И.Спиридонов / М.: Юрид. лит., 1995. – 467 с.
241. Фатеев П.П. Понятие и структура механизма административно–правового регулирования / П.П. Фатеев //Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2010. – № 3(12). – С. 18–21.
242. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1961. – 271 с
243. Проблемы теории государства и права: Учебник / С.С. Алексеев, В.М.Корельский, В.Д. Перевалов, Р.К. Русинов и др.; Под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 448 с.
244. Административное право: Учебник. / Е.А. Котельникова, И.А.Семенцова, М.Б. Смоленский – Ростов–на–Дону: Феникс, 2002. – 352 с.
245. Макарейко Н.В. Административное право: Пособие для подготовки к экзаменам. / Н.В. Макарейко –М.: Юрайт–Издат, 2003. – 223 с.
246. Четвериков В.С. Административное право: Учебник /В.С.Четвериков. – М.: Форум: Инфра–М, 2005. – 320 с.
247. Авер’янов В. Б. Доктринальні засади сучасного розвитку і реформування українського адміністративного права // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002.– С. 60–72.
248. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія / О.В. Кузьменко – Київ: Атіка, 2005. – 358 с.
249. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія/ [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.Л. Пихтін, О.О. Опищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єщук,]; за заг. ред. В.В.Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 376 с.

250. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: Навчальний посібник / Є.В. Курінний. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
251. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В.Кивалова.– Х.: «Одиссей», 2004. – 880 с.
252. Бровко Н.В., Смоленский М.Б., Соколова Ю.А. Административное право. Учебник для вузов. / Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова / М: Март, Ростов н/Д., 2003. – 456 с.
253. Галуцько В.В. Адміністративно–правова норма: проблеми сучасної методології / В.В. Галуцько // Юридичний вісник Причорномор'я № 1(1)// 2011. – С. 87–96.
254. Кохановська О.В. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні: Монографія / О.В. Кохановська. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – 212 с.
255. Про доступ до публічної інформації: Закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
256. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
257. Про інформацію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
258. Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
259. Про доступ до судових рішень: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
260. Конин Н.Л. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие / Н.Л. Конин. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2011. – 256 с.
261. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 536.

262. Шмалый О.В. Методологические основы оценки эффективности правотворческой деятельности исполнительной власти / О.В. Шмалый // *Философия права*. – 2011. – №1. – С. 17–23.

263. Концепція адміністративної реформи в Україні // *Офіційний вісник України*. – 11.06.1999. – № 21. – Ст. 32.

264. Битяк Ю.П., Комзюк А.Т. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства / Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк // *Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства: Темат. сб. науч. работ*. – К.: ИСИО, 1993. – С. 75–79.

265. Кузьменко О.В. Проблеми реформування адміністративного права / О.В. Кузьменко // *Підприємництво, господарство і право*. – 2003. – № 7. – С. 44–47.

266. Про Державну службу статистики України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 396/2011 // *Офіційний вісник Президента України*. – 18.04.2011. – № 9. – Ст. 100.

267. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011 // *Офіційний вісник України*. – 04.05.2011. – № 31. – Ст. 11.

268. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 394/2011 // *Офіційний вісник України*. – 22.04.2011 – № 28. – Ст. 40.

269. Висновок на проект Закону України «Про центральні органи виконавчої влади (реєстр № 8055 від 02.02.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39543.

270. Про державну службу: Закон України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

271. Про вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: Наказ МВС України № 88 від 23 березня 2010 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_local/108.

272. Про затвердження Тимчасового положення про організацію служби спеціальних моторизованих військових частин міліції, військових частин спеціального

призначення та підрозділів оперативного призначення внутрішніх військ МВС України: : Наказ МВС України № 521 від 5 липня 2005 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 31. – Т. 2. – Ст. 1904.

273. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

274. Про реорганізацію деяких вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 1709-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 66. – Ст. 2374.

275. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії МНС і МВС щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і Міністерства внутрішніх справ України від 3 квітня 2007 року № 205/105 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 29. – Ст. 1181.

276. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / Под ред. В.Д. Малкова –М., 1990. – 321 с.

277. Запорожець М.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України. – Автореф.дис. канд. юрид. наук: 12.00. 07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – /Запорожець Михайло Петрович. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2004. – 19 с.

278. Стрижак А.А. Адміністративно-правові відносини у галузі правосуддя: особливості та види / А.А. Стрижак // Право України. – 2004. – № 1. – С. 37–41.

279. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Харитоновна; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 435 с.

280. Куций О.А. Податкові правовідносини як різновид фінансово-правових відносин / О.А. Куций // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса. – 2002. – № 4. – С. 97–99.

281. Авер'янов В.Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 147.
282. Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система / Ю.Н. Старилов // Известие вузов. Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 3–24.
283. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: Монографія / Є.В. Курінний. – Д.: Юрид. акад. МВС України, 2004. – 340 с.
284. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник / О.М. Бандурка. – Харків: УН-Т внутр. справ, 1998. – 480с.
285. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія / Т.О. Коломоєць / За заг.ред. В.К. Шкарупи, Запоріжжя: «Поліграф», 2004. – 404 с.
286. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак./ Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. – 2004. – 401 с.
287. Социология: Энциклопедия / сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. – Минск: Книжный Дом, 2003. – 1312 с. – (Мир энциклопедий).
288. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2011. – 752 с.
289. Полищук Н.И. Эволюция идеи права и правовые отношения: вопросы теории и практики / под ред. С.А. Комарова / Н.И. Полищук. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2005. – 458 с.
290. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти). Навч. посіб. / М.В. Кравчук. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
291. Теория государства и права /Под ред. Венгерова А.Б. – Выпуск 11. – М.: Юрид.лит, 1994. – 349 с.
292. Пінчук М.Г. Предмет доказування і судовий розгляд справ про викрадення та інше незаконне поводження з вогнепальною зброєю, бойовими припасами і вибуховими речовинами. / М.Г. Пінчук – Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.09 –

кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2007. – 222 с.

293. Пахомов В.В. Організаційно–правові засади здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів. – Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет державної податкової служби України, Україна, Київ, 2007. – 185 с.

294. Бочаров Д.О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми: Проблемні лекції / Д.О. Бочаров. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. – 73 с.

295. Про стан обліково–реєстраційної дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ України та заходи щодо його покращення: рішення колегії Міністерства внутрішніх справ України №5км/1 від 23 квітня 2010 року

296. Про інформацію Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів корупційних дій, зловживання службовим становищем з боку окремих посадових осіб Міністерства внутрішніх справ України, викладених у статті «Інша міліція», опублікованій у газеті «2000» 8 вересня 2006 року: постанова Верховної Ради України від 30 листопада 2006 року № 394–V //Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 2. – Ст. 24.

297. Про перевірку стану реформування внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України: Указ Президента України від 4 вересня 2008 року №803/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 33. – Ст. 1066.

298. Про надання допуску до державної таємниці: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 77–р [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

299. Лазнюк Н. В. Регулятивні особливості нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України / Н.В. Лазнюк // Вісник Національного університету внутрішніх справ – Харків. 2001. – № 14. – С. 158–162.

300. Полищук Н.И. Правовие отношения и юридические факты: вопросы теории и практики / под ред. С.А. Комарова / Н.И. Полищук. – Рязань: Академия ФСИН России, 2006. – 438 с.

301. Воппенко П.П. Акти толкования норм советского социалистического права: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Саратов, 1972. – 20 с.

302. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. / Т.Н. Радько – Москва: Проспект, 2011. – 176 с.
303. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. Л.П. Сергеева. – Москва: РГ– Пресс, 2011. – 1008 с.
304. Загальна теорія держави і права // За редакцією проф. М.В. Цвіка, доц. В.Д. Ткаченка, проф. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002 – 432 с.
305. Лукашук И.И. Глава VII. Применение норм международного права // Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и ВУЗов / Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. – 3-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 432 с. – (Серия «Библиотека студента»).
306. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 395/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 90.
307. Про Конституційний Суд України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
308. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» (справа про ветеранів органів внутрішніх справ) ВІД 27.02.2003 № 4-рп/2003 // Вісник Конституційного суду України. – 2003. – № 1. – С. 31.
309. Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 40–41. – Ст. 249.
310. Про судоустрій і статус суддів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
311. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

312. Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (частина II) . [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1266.

313. Смирнов А.В., Манукян А.Г. Толкование норм права: учебно–практ. пособие / А.В. Смирнов, А.Г. Манукян. – М.: Проспект, 2008. – 144 с.

314. Волинка К.Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. / К.Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.

315. Пишина С.Г. Правоинтерпретационные ошибки. Проблемы теории и практики: автореф. канд. дис. – Нижний Новгород., 2000. – 21 с.

316. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ України» №1376 від 18.01.2008. [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31401.

317. Висновок на проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України» № 1376 від 18.01.2008. [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31401.

318. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ».[Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/plenumvas.html?_m=publications&_t=rec&id=933.

319. Конспект лекцій з філософії для студентів усіх спеціальностей і всіх форм навчання / М.І. Дейнеко, О.І. Афанасьєв, ОМ. Барановська та ін. / За ред. В.Л. Левченка. – Одеса: Наука і техніка, 2005. – 132 с.

320. Губерський Л.В. Людина в сфері гуманітарного пізнання /Л.В. Губерський. – К.: Український центр духовної культури, 1998. – 404 с.

321. Подольская Е.А. Социальная философия: Учебн. / Е.А. Подольская. – Х.: НУА, 2009. – 544 с.

322. Штангрет М.И. Правосвідомість як феномен виховання курсантів / М.Й. Штангрет // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при НАВС України.

– Львів: ВЦ Львівського інституту внутрішніх справ при НАВС України, 2000. – № 1. – С. 141–144.

323. Бурчак Ф.Г. Основи радянського права. [Текст] : учебное пособие / Ф.Г. Бурчак. – К.: Урожай, 1966. – 402 с.

324. Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения России: монография / С.И. Кобзева. – М. : Проспект, 2009. – 264 с.

325. Демічева В.В. Сутність і зміст правосвідомості / В.В. Демічева // 36. матеріалів міжвузівської наукової конференції (м. Косів Івано–Франківської обл., 25 січня – 3 лютого 2004 р.). – К., 2004. – Вип. 5. – С. 95–96.

326. Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права / С.В. Бошно // Журнал российского права. – 2003. № 1. – С. 7–11.

327. Ильин И.А. О сущности правосознания / И.А. Ильин. – М.: Рарогъ, 1993. – 235 с.

328. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії: Монографія / Н.М. Оніщенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 348 с.

329. Венгеров А.Б. Теория государства и права [Текст] : учеб. для юрид. вузов / А.Б. Венгеров. – М. : Новый Юрист, 1998. – 624 с.

330. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.А. Толстик. – М.: Юристъ, 1998. – 251 с.

331. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Посібник для студентів спец-ті «Правознавство» / П.М. Рабінович. – К., 1994. – 236 с.

332. Кобзін Д.О., Черноусов А.М., Шейко Р.В., Щербань С.В. Опитування громадської думки про діяльність міліції в м. Харкові. Звіт про результати соціологічного дослідження.– К.: Атіка, 2010.– 108 с.

333. Соболев В.О., Попова Г.В., Болотова В.О., Московец В.І. Міліція і населення – партнери / За заг. ред. проф. Ярмиша О.Н. – Харків: УН-т внутр. справ, 2000. – 93 с.

334. Бусол О.Ю. Вияви корупції в органах внутрішніх справ України: за матеріалами соціологічних досліджень / О.Ю. Бусол // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 2. – 2011. – С. 197–205.

335. Зозуля І.В. Упорядкування напрямків реформування органів внутрішніх справ і правоохоронної системи сектору безпеки України за їх концептуальним забезпеченням / І.В. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 383–390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10zivikz.pdf>.

336. Правоведение: учеб. / А.Н. Тарбагаев, В.М. Шафиров, П.В. Шишко [и др.]; отв. ред. В.М. Шафиров. – М.: Проспект, 2010. – 624 с.

337. Кульбач С.О. Правова активність працівників міліції в оперативно-службовій діяльності органів внутрішніх справ / С.О. Кульбач // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 43–47.

338. Кульбач С.О. Щодо механізму формування правової активності / С.О. Кульбач // Науковий потенціал світу – 2005 : Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. Том 14. – Дніпропетровськ, 19–30 вересня 2005 р. – С. 24–26.

339. Кульбач С.О. Генеза поняття «правова активність» у теорії держави та права / С.О. Кульбач // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2005. – № 4. – С. 74–80.

340. Боер В.М. Правовая информированность и формирование правовой культуры личности (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1993. – 190 с.

341. Сербин Р.А. Правова культура – важливий фактор розбудови правової держави. – Автореф. ...дис.канд.юрид.наук: 12.00.12 – філософія права. – Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2003. – 19 с.

342. Лебедева Н.Н. Право. Личность. Интернет/ Н.Н. Лебедева. – М.: Волтерс Клувер. 2004. – 232 с.

343. Сальников Я.М. Правовая культура: теоретико-методологический аспект: Автореф... докт. юрид. наук. – Л., – 1990. – С. 14–16.

344. Сальников В.П. Социалистическая законность: правовая культура и эффективность / В.П. Сальников // Административно–правовые аспекты правового воспитания личного состава органов внутренних дел. Киев, 1984. – С. 4.
345. Варій М.И. Загальна психологія Навчальний посібник / М.Й. Варій / 2–ге видан., випр. і доп. – К.: «Центр учбової літератури», 2007. – 968 с
346. Лотман Ю.М., Успенский Б.А. О семиотическом механизме культуры / Ю.М. Лотман, Б.А. Успенский. – СПб.: Семиосфера, 2000. – 386 с.
347. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого–коммуникативный подход. Курс лекций. 2–е изд., доп. СПб., 2003. – 620 с.
348. Кушнір Н.П. Поняття та значення правової культури суспільства / Н.П. Кушнір // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2005. – Випуск 27. – С. 474–478.
349. Осика І.В. Процес становлення правової культури в правовій, соціальній державі / І.В. Осика // Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць. Вип. 16. – Одеса: Одеська нац. юрид. академія, 2002. – С. 95–99.
350. Иванников И.А. Концепция правовой культуры / И.А. Иванников // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 12–14.
351. Венгеров А.В. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов/ А.В. Венгеров. – М.: Право и Закон, 2000. – 323 с.
352. Зеленко І.П. Перспективи системного підходу до проблеми структуризації правової культури / І.П. Зеленко // Економіка і право. – Вип. 2. – Х.: ХДАДТУ, 1999. – С. 90–98.
353. Твердохліб Л.В. Виховання правової культури старшокласників // Творчість в технології виховання та навчання: Зб. наук. праць. Вип. 9. – Київ–Запоріжжя: Ін–т педагогіки і психології профосвіти, 1998. С. 116–132.
354. Требін М.П. Українська правова культура: реалії та перспективи / М.П. Требін // Гілея: науковий вісник. – 2011. – № 47. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_47/Gileya47/F16_doc.pdf.
355. Бездольний М.Ю. Контроль за корупцією: сучасний стан теоретичної розробки та практика реалізації / М.Ю. Бездольний // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 43. – С. 84–90.

356. Ткаченко О.В. Корупція в органах внутрішніх справ – загроза національної безпеки України / О.В. Ткаченко // Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання: Зб. наук. праць. міжнар. наук.– практ. конф. (Київ, 7–8 грудня 2005 р.).– К.: Нац. акад. управління, Центр перспективних соціальних досліджень, 2005. – С. 304–308.

357. Ткаченко О.В. Причини корупції серед працівників ОВС та адміністративні заходи протидії їй / О.В. Ткаченко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ: Зб. наук. пр. – Львів, 2006. – Вип. 1. – С.189–196.

358. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України ВІД 03.10.1992 № 493/92 //Збірник указів Президента України. – 1992 р. – № 4. – С. 12–13.

359. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731.

360. Про заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2005 р. № 371–р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – С. 2128.

361. Про доповнення Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України ВІД 10.12.2008 № 1068 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 95. – Ст. 3136.

362. Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів: Розпорядження Кабінету Міністрів від 19 січня 2011 р. № 32–р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Т. 2. – Ст. 220.

363. Нормативна база МВС. Відомчі акти [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/Doctemplates/img/common/uk/publish/category/210950>.

364. Документи видавника (Міністерство внутрішніх справ України) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=11&user=o51&stru=1#Stan>

365. Рибалкін А.О. Проблеми систематизації нормативних актів органів внутрішніх справ / А.О. Рибалкін // Вісник Національного Університету внутрішніх справ.– 2001.– Вип. 14.– С. 128–133.

366. Демків Р.Я. Проблеми вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції України в умовах побудови правової держави / Р.Я. Демків // Підприємництво, господарство і право – 2006. – № 4. – С. 100–102.

367. Форум працівників МВС України. – Тема: «Наказ МВС України від 26.03.2010 № 90» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://police-ua.com/showthread.php?t=2882&highlight=%CD%E0%EA%E0%E7>.

368. Алаїс С.І. Проблема праворозуміння в основних школах права: Дис. ...канд..юрид.наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. /С.І. Алаїс– Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2003. – 203 с.

369. Новіков В.В. Поняття та зміст законності в органах внутрішніх справ / В.В. Новіков // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 3. – Ч. 2. – С. 34–39.

370. Олефір В.І. Адміністративно–правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми: Монографія / В.І. Олефір. – К.: Друкарня МВС України. 2004. – 308 с.

371. Ольховський Є.Б. Адміністративно–правові засоби забезпечення громадської безпеки в Україні: Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. / Є.Б. Ольховський. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, – Харків – 2004. – 204 с.

372. Про стан дисципліни й законності в діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ та заходи щодо його покращення: Наказ МВС України від 26.03.2010 № 90.

373. Шопіна І.М. Мета адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ / І.М.Шопіна // Наше право. – 2011. – № 4. – Ч. 2. – С. 45–51.

374. Николаева И.П. Экономический словарь / И.П. Николаева. – Москва : Проспект, КНОРУС, 2011. – 160 с.

375. Монастирський Г.Л., Овсянюк–Бердадіна О.Ф. Теорія організації: Навч.–метод, комплекс/ Г.Л. Монастирський, О.Ф. Овсянюк–Бердадіна. – Т.: Екон. думка, 2007. – 84 с.

376. Лук'яненко С.О. Кримінологічна характеристика злочинів у кредитно–фінансовій системі та їх запобігання в Україні. – Дис. .канд. юрид.наук: 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально–виконавче право / С.О. Лук'яненко. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2006. – 227 с.

377. Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ на основі нових критеріїв: наказ МВС України від 25 травня 2010 року № 197.

378. Доверие политическим и государственным институтам / Европейское социальное исследование в России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ess-ru.ru/index.php?id=363>.

379. Уровень доверия к полиции: Результаты опроса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://station.ru/community/blogs/rsn_doverie/archive.

380. Freedom in the World 2011 /The Authoritarian Challenge to Democracy. Selected data from Freedom House's annual survey of political rights and civil liberties [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org>.

381. Полиция должна излечить общество? Реформа МВД – зачем это надо? / Объединенная редакция МВД России <http://www.ormvd.ru/pubs/15190/>.

382. Кальман О., Вавренюк О. Проблеми інформаційно–аналітичного забезпечення протидії злочинності в Україні / О. Кальман, О. Вавренюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 49–54.

383. Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України з використанням сучасних технологій аналізу та прогнозування: наказ МВС України від 20 січня 2011 року № 17.

384. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90–р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 35246/2006.

385. Адміністративні послуги МВС та посередники //Правовий тиждень. – 2011. – № 12–13(242–243). – 29 березня 2011 р. – С. 1.

386. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень: Закон України //Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2095.

387. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id = &pf3511=40171](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40171).

388. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.

389. Розглянуто Колегією Рахункової палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1137765?cat_id=411.

390. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг: Проект постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/623875>.

391. Заросило В.О. Жандармерія Франції : навч. посіб. / В.О. Заросило; за заг. ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2003. – 44 с.

392. Поліція Великої Британії: структура та організація діяльності : навч. посіб. / В.О. Заросило, Г.В. Боярко, Л.М. Маніна, Г.П. Проценко. – Черкаси : Акад. управління МВС, 2008. – 130 с.

393. Капля О.М. Тенденції реформування поліцій країн Центральної Європи на прикладі Чехії, Угорщини, Польщі / О.М. Капля // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 98–101.

394. Татаров О.Ю., Керевич О.В. Удосконалення оцінювання роботи підрозділів органів внутрішніх справ / О.Ю. Татаров, О.В. Керевич // Науковий вісник Національної ака–демії внутрішніх справ. – 2011. – № 1.

395. Zarzadzenie Nr. 15/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 wrzesnia 1999 r. w sprawie metod i form wykonywania zadan przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych // Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji. – 2000. – Nr. 15. – Poz. 107.

396. Українська міліція візьме на озброєння польський досвід оцінювання роботи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mvs/control>.

397. Regulamin strazy miejskiej m. st. Warszawy : uchwała Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 2 marca 2007 roku Nr. VI/59/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://strazmiejska.kei.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=259.

398. Protect–management. Quarterly Performance Report 2010/11 // Bulletin April 2010 to March 2011 <http://www.lancspa.gov.uk/documents/publications/reports>.

399. New Zealand Police Evaluation Reports [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.police.govt.nz/new-zealand-police-evaluation-reports.

400. Independent Institutional Evaluation of Police Performance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.humanrightsinitiative.org>.

401. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно–правові аспекти: Монографія / І.В. Арістова / За загальною редакцією О.М. Бандурки. – Харків: Ун–т внутрішніх справ, 2000. – 368 с.

402. Кравченко Ю.Ф. Принципи реформування системи органів внутрішніх справ України / Ю.Ф. Кравченко // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип. 3–4. – Х.: Ун–т внутр. справ. – 1998. – С. 3–14.

403. Когут Я.М. Місцева міліція в системі органів внутрішніх справ / Я.М. Когут // Науково–звітна конференція факультету кримінальної міліції Львівського державного університету внутрішніх справ. Львів, 16 лютого 2007 р. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. – С. 38–43.

404. Головін А.П. Співвідношення принципів централізації та децентралізації в організації діяльності міліції громадської безпеки / А.П. Головін // Актуальні проблеми

профілактики правопорушень підрозділами міліції громадської безпеки: Матеріали науково–практичної конференції. – К.: Видавництво Національної академії внутрішніх справ України, 2003. – С. 74–78.

405. Алексійчук М.М. Питання компетенції міських і районних органів внутрішніх справ / М.М. Алексійчук // Іменем Закону : науковий вісник. – № 3, (4) / 2007. – С. 40–43.

406. Гусаров С.М. Удосконалення організаційної структури ОВС (міліції) та шляхи поліпшення їх адміністративно–юрисдикційної діяльності в розбудові демократичної, правової держави / С.М. Гусаров // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави : міжнар. наук.–практ. конф., 10 квіт. 2009 р.: тези допов. – Одеса : ОДУВС, 2009. – С. 11–12.

407. Бондаренко І.В. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи (поняття та ознаки) / І.В. Бондаренко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 18–21.

408. Толковъ й словарь русского язъ ка / Авт.–сост. С.Г. Трясогузова.– М.: Рипол классик, 2007. – 704 с.

409. Егоршин А.П. Управление персоналом. / А.П. Егоршин. – Н.Новгород: НИМБ, 1999. – 624 с.

410. Митин А.Н. Психология управления : учебник / Л.Н. Митин; Уральская государственная юридическая академия. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 400 с.

411. Кунєв Є.Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління: Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.Д. Кунєв. – Запоріжжя: Запорізький юридичний інститут, 2001. – 227 с.

412. Олійник О.І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917/1941 рр.): структура, функції, діяльність Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.01. / О.І. Олійник – Х.: Університет внутрішніх справ, 2000. – 205 с.

413. Фролов М.Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.01. /М.Ю. Фролов – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2001. – 224 с.

414. Курс на євроінтеграцію // Іменем Закону. – 2007. – № 31. – С. 6–7.; Наша мета – повернення довіри населення до міліції // Іменем Закону. – 2003. – № 51. – С. 2–3.

415. Безсмертний О.К. Реформування органів внутрішніх справ України: шляхи реалізації / О.К. Безсмертний // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 80–82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bokusr.pdf>.

416. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 405/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 34.

417. Зозуля І.В. Щодо поміркованості та ґрунтовності ініціатив із реформування системи МВС України // І.В. Зозуля // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. – 2010. – С. 137–142.

418. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади / І.М.Шопіна // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 65–71.

419. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 року № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

420. Права людини захистять, МВС – реформують /Із залу колегій // Іменем закону: Тижневик МВС України. – 2006. – № 11 (5501) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.imzak.org.ua/index.php/home/m1143549844?type=print>; Рішення колегії МВС України № 1км/2 від 11 березня 2006 року «Про концептуальні засади реформування системи Міністерства внутрішніх справ України».

421. Керівництво МВС України дійшло висновку щодо необхідності докорінної перебудови органів внутрішніх справ //Іменем закону: Тижневик МВС України. – 2007. – № 31 (5573) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.imzak.org.ua/index.php/№31-07/m1187169640>.

422. Про органи внутрішніх справ України: проект Закону України № 1376 від 18.01.2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31401.

423. Висновок на проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31401.

424. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с.

425. Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон»: наказу Міністерства внутрішніх справ України від 19 листопада 2003 року № 1390 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 2. – Ст. 2725.

426. Поклонський А.С. Підстави та фактори утворення місцевої міліції / А.С.Поклонський // Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів: Кримський юридичний вісник. Випуск № 3. – Сімферополь, 2008. – С. 190–193.

427. Когут Я.М. Місцева міліція в Україні: минуле, сьогодення / Я.М. Когут // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 2. – С. 202–210.

428. Басс В.О. Теоретичні аспекти поняття місцевої міліції в Україні та муніципальної поліції зарубіжних країн / В.О. Басс // Міліція України. – 2009. – № 3 (141). – С. 3–7.

429. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України //Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 27–28. – Ст. 253.

430. Про нормативно-правові акти: Проект Закону України № 7409 від 01.12.2010 [Електронний ресурс}. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39123.

431. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності: постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 року № 615 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

432. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 341 //Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Ст. 52.

433. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова

Кабінету Міністрів України – від 12 березня 2005 року № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 522.

434. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України: указ Президента України від 12.03.1999 № 248/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 11. – Ст. 13.

435. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 844 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1210.

436. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

437. Про ліквідацію урядових органів: постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2011 № 346 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – Ст. 1054.

438. Про зупинення дії деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 750, від 29 липня 2009 року № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 958–р: указ Президента України від 27 серпня 2009 року № 675 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 67. – Ст. 2312.

439. Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 807 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 59. – Ст. 2070.

440. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 810 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 59. – Ст. 2073.

441. Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з паперових на електронні носії: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 958–р // Урядовий кур'єр від 21.08.2009 – № 152. – С. 3.

442. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанов Кабінету Міністрів України «Питання Державної міграційної служби України», «Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби», «Про внесення змін та визнання такими, що втратили

чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з паперових на електронні носії» від 17.02.2010 № 6-рп/2010 // Вісник Конституційного суду України – 2010. – № 2. – С. 67.

443. Шопіна І.М. Питання доцільності реалізації заходів з удосконалення системи підготовки кадрів для Міністерства внутрішніх справ України / І.М. Шопіна // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4(10). – С. 28–33.

444. Бандурка О.М. Професійна етика працівників органів внутрішніх справ: навч. посібник / О.М. Бандурка. – Харків: НУВС, 2001. – 220 с.

445. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти): Монографія / Н.П. Матюхіна / За заг. ред. О.М. Бандурки – Харків: УН–т внутр. справ, 1999. – 287 с.

446. Петков В.П, Петков С.В. Ефективна робота з кадрами і законність (менеджмент, якість, дисципліна) / В.П. Петков, С.В. Петков // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 2. – С. 44–57.

447. Петков С.В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ: Монографія. / С.В. Петков – Сімферополь: Таврія, 2004. – 564 с.

448. Синявська О.Ю. Життєдіяльність персоналу органів внутрішніх справ України (організаційно–правові засади): Монографія. / О.Ю. Синявська – Х.: Вид–во Нац. ун–ту внутр. справ, 2005. – 296 с.

449. Калюжний Р.А., Шамрай В.О. Забезпечення відомчих навчальних закладів науково–педагогічними кадрами / Р.А. Калюжний, В.О. Шамрай // Проблеми підвищення рівня підготовки кадрів для органів внутрішніх справ: Матеріали наук.–практич. конф. Київ, 10–11 грудня 1992р. – Київ: УАВС, 1993. – С. 151–153.

450. Барко В.І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід): Монографія. / В.І. Барко – К.: Ніка–Центр, 2003. – 448 с.

451. Ізбаш К.С. Кадрова політика в органах досудового слідства МВС України: сутність та загальна характеристика / К.С. Ізбаш // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 40. – С. 318–324.

452. Лупало О.А., Кудря В.О. Деякі аспекти правового регулювання кадрового забезпечення в органах внутрішніх справ України / О.А. Лупало, В.О. Кудря // Право і суспільство. – 2009. – № 2. – С. 45–51.

453. Діуліна В.В. Соціально–педагогічні умови формування морально– етичної культури майбутнього керівника у сфері управлінської діяльності. – Дис. канд..пед.наук: 13.00.05 – соціальна педагогіка. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2002. – 209 с.

454. Куліш А.М. Організаційно–правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. / А.М. Куліш ; Сумський державний університет. – Суми : Вид–во СумДУ, 2007. – Ч. I. – 221 с.

455. Про внесення змін до деяких законів України» (щодо погодження кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників у правоохоронних органах України): Проект Закону України. – реєстраційний номер 6455 від 01.06.2010 р. [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37812.

456. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо погодження кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників у правоохоронних органах України) [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37812.

457. Про організаційно–правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України //Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

458. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно–правові основи боротьби з організованою злочинністю» // Вісник Конституційного суду України – 2009. – № 4. – С. 22.

459. Мовчан А.В. Оптимізація системи професійної підготовки кадрів для МВС України / А.В. Мовчан // Кадровий вісник. – 2011. – № 1. – С. 13–22.

460. Миськів Л.І. Проблеми виховної роботи у ВНЗ МВС України / Л.І. Миськів // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 121–123.

461. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: Монографія. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – 449 с.

462. Шопіна І.М. Проблеми культурно–естетичного формування особистості працівника ОВС України в практичних підрозділах / І.М. Шопіна // Актуальні проблеми сучасної науки у дослідженнях молодих учених. – 2004. – Вип. 6. – С. 101–105.

463. Павлушенко В.М. Прогнозування педагогічної діяльності на основі виявлення адаптаційних здібностей особистості курсанта / В.М. Павлушенко // Проблеми сучасної інженерної технології: матеріали III міжвузівської науково–теоретичної конференції: Збірник наукових праць. – 2002. – № 19. – Ч. II. – Хмельницький: Видавництво НАПВУ, 2002. – С. 185–188.

464. Кравченко Ю.Ф. Основні напрямки реформування кадрової політики в органах внутрішніх справ України / Ю.Ф. Кравченко // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип. 2. – Х.: Ун-т внутр. справ. – 1997. – С. 3–10.

465. Морозов А.С. Формування правової культури у майбутніх працівників міліції: Автореф. дис. канд. пед. наук. – Тернопіль. 1999. – 19 с.

466. Кондратюк О. Комплексний підхід до визначення змісту форм та методів виховання учнів профтехучилищ / О. Кондратюк // Рідна школа. – 1998. – № 12. – С. 76.

467. Федик Є.І. Формування правової культури студентів–юристів: теоретичні та прикладні аспекти (на матеріалах діяльності навчальних закладів з підготовки молодших спеціалістів): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Львів. 1996. – С. 12.

468. Касьяненко М.Д. Педагогіка співробітництва: Навч. посіб. / М.Д. Касьяненко. – К.: Вища школа, 1993. – 320 с.

469. Романова А.С. Роль естетичного виховання юриста у розбудові громадянського суспільства / А.С. Романова // Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства: Всеукраїнська науково–практична конференція, 9 листопада 2007 р. – Львів, 2007. – С. 184–185.

470. Про підвищення рівня загальної і професійної культури, службової етики працівників органів внутрішніх справ та роль керівників в організації виховної роботи: Наказ МВС України від 12.09.1992 р.

471. Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 28.07.2004 № 842.

472. Положення про групу посиленої психологічної уваги в органах внутрішніх справ України та навчальних закладах МВС України: затверджено наказом МВС України від 28.07.2004 № 842.

473. Іллічов М.О. Дотримання державної та службової дисципліни – службовий обов'язок посадової особи органів внутрішніх справ України / М.О. Іллічов // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 3 (6). – С. 306–312.

474. Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх справ України: постанова Верховної Ради України від 22 квітня 1993 року № 3135–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 22. – Ст. 234.

475. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р. № 114.

476. Венедіктов С.В. Сучасні проблеми матеріального і морального стимулювання працівників ОВС / С.В. Венедіктов // Нормативно-правове забезпечення проходження служби в органах внутрішніх справ України – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – С. 31–35.

477. Положення про спеціальні звання працівників і курсантів навчальних закладів митної служби: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2003 року № 900 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1190.

478. Положення про спеціальні звання посадових осіб органів державної податкової служби: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1234 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 38. – Ст. 2493.

479. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

480. Про практику призначення судами кримінального покарання: постанова Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 1995 р. № 22 // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України. – 1996. – № 1. – Ст. 11–17.

481. Статут Ради Європи // Зібрання чинних міжнародних договорів України – 2006. – № 5. – Книга 2. – С. 1270.

482. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

483. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13; – 2006. – № 32. – Ст. 270.

484. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

485. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2763 від 11.07.2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33015.

486. Порядок складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України Основні положення [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs>.

487. Могильов відстав від життя на 2,5 місяці // Українська правда від 19 липня 2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/07/19/6401498/>.

488. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юриста, 2003. – 348 с.

489. Іншин М.І. Правове регулювання службово–трудова відносин в Україні: Монографія / М.І. Іншин. – Харків: Вид–во Нац. ун–ту внутр. справ, 2004. – 337 с.

490. Конспект лекцій з дисципліни «Організація роботи судових та правоохоронних органів» / Укладачі: Ковалевська Т.М., Белан С.В.– К.: АЦЗ України, 2005. – 96 с.

491. Лисюченко В.П. Управління у сфері правоохоронної діяльності: Навч. посіб. / В.П. Лисюченко. – К., 2005. – 324 с.

492. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник /За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, «Еспада», 2000. – 368 с.
493. Фісенко І.Ф. Органи внутрішніх справ як суб'єкт забезпечення громадської безпеки / І.Ф. Фісенко // Право і суспільство. – 2009. – № 3. – С. 76–80.
494. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ України та основні напрями їх реформування у сучасних умовах / І.В. Бондаренко. // Міліція України. – 2002. – № 9 / Науково–практичний збірник: Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених (Дод. до журналу «Міліція України»). – 2002. – № 13. – С. 1–6.
495. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
496. Куліш А.М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи» / А.М. Куліш // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 5. – С. 90–93.
497. Кривенко О.В. Адміністративно–правове регулювання завдань внутрішніх військ МВС України та їх місце у секторі безпеки і оборони держави / О.В.Кривенко // Честь і закон. – 2010. – № 2. – С. 4–11.
498. Лавніченко О.В. Що охороняють міліція і внутрішні війська – громадський порядок чи правопорядок? / О.В. Лавніченко // Честь і закон. – 2010. – № 1. – С. 26–30.
499. 499. Пустовіт В.А. Окремі аспекти реформування внутрішніх військ МВС України / В.А. Пустовіт // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 21. – С. 264–269.
500. Заява Голови Комітету міністрів Ради Європи, Міністра закордонних справ України Костянтина Грищенка щодо терористичних актів в Норвегії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/news/detail/63417.htm>.
501. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран / А.В. Губанов. – М.: Мир, 1999. – 288 с.
502. Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України: Указ Президента України від 25.05.2007 № 474/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 8. – Ст. 180.

503. Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 34. – Ст. 452.

504. Питання органу військового управління внутрішніх військ: Указ Президента України від 6 червня 2007 року № 501/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 16. – Ст. 253.

505. Про проведення експерименту щодо апробації вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 червня 2011 року № 365.

506. «Слідчий» експеримент у міліції набирає обертів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>.

507. Проект Кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0Zdiscuss>.

508. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА – ИНФРА. М, 2000. – 288 с.

509. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. / О.Н. Ярмиш, В.О.Серьогін. – Х.: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

510. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – Ст. 1677.

511. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від від 23 червня 2011 року № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.

512. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності: постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

513. Неугодніков А.О. Правовой статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект/ А.О. Неугодніков. – Автореф. дис. .канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006. – 19 с.

514. Савостин А.А. Административно–правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие и классификация) / А.А. Савостин // Юрист. – 2001. – № 11. – С. 52–56.

515. Скворцов С.С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави / С.С. Скворцов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ МВС України. – Одеса. – № 2. – 2004. – С. 194–198.

516. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма виконавчо–розпорядчої державної діяльності / К.К. Афанасьєв // Проблеми правознавства та правоохор. дія–ті. – Донецьк, 2001. – № 1. – С. 63–75.

517. Афанасьєв К.К. Актуальні проблеми використання адміністративних договорів / К.К. Афанасьєв // Українське адміністративне право: актуальні проблеми рефор–мування: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП «Мрія–1» ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 61–63.

518. Скворцов С.С. Класифікація адміністративного договору як засобу управлінської діяльності / С.С. Скворцов // Збірник матеріалів III Міжнародної науково–практичної конференції «Динаміка наукових досліджень 2004». Том 3. Право. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. – С. 49–52.

519. Угода про співробітництво між Українською Православною Церквою та Міністерством внутрішніх справ України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://orthodox.org.ua/uk/node/7416>.

520. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 року № 181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.

521. Савельєв О.С. Професіоналізм як основна оціночна категорія діяльності працівників органів внутрішніх справ при проведенні їх атестації / О.С. Савельєв //

Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2005. – № 4. – С. 253–261.

522. Бурлака О.С. Проблемні питання оскарження та опротестування висновків атестації / О.С. Бурлака // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матер. наук.–практ. конф. (м. Київ, 22 грудня 2006 р.) / Ред. кол.: О.М. Джужа, В.М. Дзюба, С.Г. Стеценко та ін. – К.: Нац. ун-т внутр. справ, 2006. – 360 с.

523. Синявська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно – правові питання) – Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2000. – 216 с.

524. Колюка М.М. Сутність та особливості службової дисципліни в органах внутрішніх справ / М.М. Колюка // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип. 54. – С. 90–94.

525. Бугайчук К.Л. Відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень / К.Л. Бугайчук // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. – С. 54–58.

526. Мартиненко О.А. Робота з персоналом. Права працівників органів внутрішніх справ / О.А. Мартиненко // Права людини в діяльності української міліції – 2010. – Київ–Харків: Права людини, 2010. – С. 259–275.

527. Правдин Д.И. Проблемы управления экономическими и социальными процессами при социализме. / Д.И. Правдин. – М.: Мысль, 1979. – 197 с.

528. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие. / Д.Н. Бахрах – Свердловск: Изд-во Уральского университета, 1989 – 201 с.

529. Рубан Г.С. Основы экономики и управления материально–техническим снабжением / Г.С. Рубан. – К.: Вища школа, 1976 – 319 с.

530. Веснин В.Р. Менеджмент: учебник / В.Р. Веснин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 616 с.

531. Основные понятия менеджмента: глоссарий/Н.Д. Найденов, В.П.Чесноков. - Сыктывар: КРАГСИУ, 2007. – 195 с.

532. Скидан О. Институционально–синергетическая модель организационно–экономического механизма формирования аграрной политики Украины / О.Скидан // Management theory and studies for rural business and infrastructure development. – 2010. – № 21 (2). – Р. 46–49.

533. Фролова О.Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ: Монографія / О.Г. Фролова. – Донецьк: Донецьк. ін-т внутр. справ, 2001. – 396 с.

534. Ленин В.И. О профессиональных союзах / X съезд РКП(б) 8–16марта 1921 г. – Полн. собр. соч. – В 55 т. – Т. 43. – С. 52–57.

535. Сталин И.В. Наши разногласия – Сочинения. – В 16 т. – Т. 5. – М.: ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы, 1947. – С. 49–57.

536. Сталин И.В. К вопросам ленинизма. – Сочинения. – В 16 т. – Т. 8. – М.: ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы, 1948. – С. 11–29.

537. Основы социального управления: Учебное пособие / А.Г.Гладишев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. Под ред. В.Н. Иванова. – М.: Висш. шк., 2001. – 271 с.

538. Митин Л.Н. Психология управления : учебник / Л.Н. Митин ; Уральская государственная юридическая академия. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 400 с.

539. Организация производства и менеджмент: учебное пособие/ О.Н. Герасина, Т.В. Дедешко, В.А. Зайцев, В.Г. Зиненко и др. / Под ред. О.Н. Герасиной. – М.: МГИУ. 2010. – 204 с.

540. Про незадовільний стан службової дисципліни та законності серед особового складу підрозділів карного розшуку: вказівка Міністерства внутрішніх справ України від 24 січня 2011 року № 63.

541. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку: постанова Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. № 49. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

542. Кобзін Д.А., Черноусов А.М., Мартиненко О.А., Шейко Р.В., Белоусов Ю.Л., Буднік А.Ю., Колоколова М.О., Щербань С.В. Моніторинг незаконного насильства в міліції–2010. Результати соціологічного дослідження. – Харків: Права людини, 2011. – 208 с.

543. Макушев П.В. Врахування історичного досвіду змін у правосвідомості працівників органів внутрішніх справ при реформуванні правоохоронних структур / П.В. Макушев // Вісник Університету внутрішніх справ. Харків. – 1999. – № 17. – С. 106–112.

544. Макушев П.В. Тлумачення характеристики професійної правосвідомості юристів та дільничних інспекторів міліції (ознаки, види, специфіка) / П.В. Макушев // Міліція України – К.: 2003. – № 11(23). – С. 15–20.

545. Шопіна І.М. Вплив соціально–правового захисту слідчих ОВС на успішність їх професійної діяльності / І.М. Шопіна // Актуальні проблеми держави та права. – 2000. – Вип. 9. – С. 139–145.

546. Дмитренко Ю.П. Ризик корупції в правоохоронних органах і нестабільність гарантій соціального захисту їх співробітників: особливості впливу / Ю.П. Дмитренко // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. Президенту України, Верховній Раді України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади: Міжвідомчий науковий збірник / Гол. ред. А.І. Комарова. – К., 2003–2004. – Том 29. – С. 510–511.

547. Нагребельний В.П., Оніщук М.В. Економічні методи управління / В.П. Нагребельний, М.В. Оніщук // Юридична енциклопедія: В 6 т. – Т. 2: Д–Й / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1999. – 744 с.

548. Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 грудня 2007 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 21. – Ст. 614.

549. Соціально–економічний розвиток України за січень–червень 2011 року. – К.: Держкомстат України, 2011. – 29 с.

550. Бобчук С. Б. Про деякі проблеми професійного психологічного відбору кадрів до ОВС / С.Б. Бобчук // Науковий вісник Львівськ. юрид. ін-ту. Серія психологія. – 2005. – № 1. – С. 170–176.

551. Алфьоров С.М. Причини корупції в ОВС, що зумовлені специфікою органу / С.М. Алфьоров // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 21–26. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11acmzco.pdf>.

552. Про заходи щодо економії бюджетних коштів: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 лютого 2011 року № 43.

553. Петков С.В. Планування в управлінні організацією як один з елементів ефективного менеджменту / С.В. Петков // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 64–69.

554. Василенко В.О. Антикризове управління підприємством: Навч. посібник. / В.О. Василенко – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. – 504 с.

555. Васильєв І. О. Інформаційно–аналітична робота – основа управлінських рішень / О.І. Васильєв // Бюлетень з обміну досвідом роботи : науково–практичне видання. – 2008. – № 174. – С. 58–64.

556. Васильєв І. О. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. О. Васильєв; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Д., 2010. – 20 с.

557. Історія створення штабів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://veteranovd.zp.ua/?p=2490>.

558. Медицький І.Б. Деякі підходи до розуміння причин і умов злочинності / І.Б. Медицький // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Зб. наук. ст. – м. Івано–Франківськ, 2002. – Вип. ІХ. – С. 129–133.

559. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – С. 99.

560. Братель С.Г. Передумови ефективного забезпечення цивільного контролю за діяльністю міліції / С.Г.Братель // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2005. – № 5. – С. 249–253.

561. Куракін О.М. Теоретичні питання системної організації контролю в органах внутрішніх справ України / О.М. Куракін // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 3. – С. 80–89.

562. Новіков В.В. Принципи відомчого контролю в органах внутрішніх справ / В.В. Новіков // Адміністративне право і адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Матеріали симпозіуму професорсько–викладацького складу ВНЗ МВС України. – м. Сімферополь, 20–22 травня 2005 р. – Х.: Вид–во Нац. ун–ту внутр. справ, 2005. – С. 155–158.

ДОДАТКИ

Додаток А

АНКЕТА

для опитування працівників органів внутрішніх справ України та представників громадських організацій щодо ефективності адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ

Шановний респондент, Вам пропонується взяти участь у дослідженні ефективності адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України. Результати анкетування будуть використані для підготовки пропозицій з удосконалення правового регулювання управління вказаними органами.

Кожне питання має декілька варіантів відповіді. Просимо Вас обрати з них лише одну, яка найбільш відповідає Вашому особистому ставленню до цього питання. Для цього поставте галочку напроти того варіанту відповіді, який Вам найбільш підходить.

№ з/п	Запитання	Відповідь
1.	Чи вважаєте Ви задовільним рівень адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України?	
1.1.	Так	
1.2.	Ні	
2.	Оцініть стан додержання працівниками органів внутрішніх справ вимог адміністративно-правових актів	
2.1.	Високий, майже всі працівники повністю виконують вимоги адміністративно-правових актів	
2.2.	Достатньо високий, більша частина працівників виконують вимоги адміністративно-правових актів	
2.3.	Середній, іноді такі вимоги виконуються, іноді – ні	
2.4.	Скоріше низький, більше половини працівників виконують вимоги адміністративно-правових актів	
2.5.	Низький, переважна більшість працівників не виконують вимоги адміністративно-правових актів	
3.	Що, на Вашу думку, є причиною недодержання працівниками органів внутрішніх справ вимог адміністративно-правових актів?	
3.1.	Суперечливість та наявність прогалин у самих адміністративно-правових актах	
3.2.	Надання керівництвом наказів, які суперечать вимогам адміністративно-правових актів	
3.3.	Низький рівень правової свідомості та правової культури працівників органів внутрішніх справ	

- 3.4. Бажання отримати матеріальну чи іншу винагороду за недодержання вимог адміністративно-правових актів
4. **Як, на Вашу думку, існуюча система показників службової діяльності впливає на ефективність роботи працівників органів внутрішніх справ?**
- 4.1. Позитивно, завдяки ній працівники із додержанням всіх правових вимог виявляють більшу активність у боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку та громадської безпеки, захисті прав і свобод громадян
- 4.2. Показники службової діяльності суттєво не впливають на ефективність роботи працівників органів внутрішніх справ
- 4.3. Негативно, бажання отримати кращі показники службової діяльності в цілому знижує ефективність роботи працівників органів внутрішніх справ
5. **Чи маєте Ви змогу своєчасно довідуватися про зміни у нетаємних відомчих нормативно-правових актах МВС України?**
- 5.1. Так, я маю вільний доступ до них і можу своєчасно довідуватися про зміни у нормативно-правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ
- 5.2. Час від часу, про найбільш важливі зміни я знаю, але повного доступу до нетаємних нормативно-правових актів МВС України я не маю
- 5.3. Ні, я не маю вільного доступу до нетаємних нормативно-правових актів МВС України, і для ознайомлення з їх змістом мені доводиться долати численні перешкоди
6. **Які з перелічених проблем в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ Ви вважаєте найбільш важливими сьогодні?**
- 6.1. Проблеми визначення показників службової діяльності органів внутрішніх справ
- 6.2. Проблеми визначення оптимальної структури органів внутрішніх справ
- 6.3. Проблеми удосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ
- 6.4. Проблеми доступу до публічної інформації в органах внутрішніх справ
- 6.5. Проблеми перейменування міліції в поліцію
7. **Які з перелічених заходів можуть найбільш сильно вплинути на підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ?**
- 7.1. Перейменування міліції в поліцію
- 7.2. Наявність політичної волі щодо викорінення

- корупції та інших порушень законності в органах внутрішніх справ
- 7.3. Ліквідація прогалин та суперечностей у нормативно-правових актах, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ
- 7.4. Збільшення кількості органів, що входять до складу МВС України

Дякуємо Вам за участь у дослідженні!

Додаток Б

**Узагальнені результати
опитування працівників органів внутрішніх справ України та
представників громадських організацій щодо ефективності
адміністративно-правового регулювання управління органами
внутрішніх справ***

№ з/п	Запитання	Відповіді	
		Працівники органів внутрішніх справ	Представники громадських організацій
1.	Чи вважаєте Ви задовільним рівень адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України?		
1.1.	Так	32 (9%)	3 (3,1%)
1.2.	Ні	324 (91%)	95(96,9%)
2.	Оцініть стан додержання працівниками органів внутрішніх справ вимог адміністративно-правових актів		
2.1.	Високий, майже всі працівники повністю виконують вимоги адміністративно-правових актів	12 (3,3%)	0
2.2.	Достатньо високий, більша частина працівників виконують вимоги адміністративно-правових актів	52 (14,6%)	3 (3,1%)
2.3.	Середній, іноді такі вимоги виконуються, іноді – ні	112 (31,5%)	45 (45,9%)
2.4.	Скоріше низький, більше половини працівників виконують вимоги адміністративно-правових актів	131 (36,8%)	39 (39,8%)
2.5.	Низький, переважна більшість працівників не виконують вимоги адміністративно-правових актів	49 (13,8%)	11 (11,2%)
3.	Що, на Вашу думку, є причиною недодержання працівниками органів внутрішніх справ вимог адміністративно-правових актів?		
3.1.	Суперечливість та наявність прогалин у самих адміністративно-правових актах	145 (40,7%)	23 (23,5%)
3.2.	Надання керівництвом наказів, які суперечать вимогам адміністративно-правових актів	69 (19,4%)	28 (28,6%)
3.3.	Низький рівень правової свідомості та правової культури працівників органів внутрішніх справ	79 (22,2%)	29 (29,6%)
3.4.	Бажання отримати матеріальну чи іншу винагороду за недодержання вимог адміністративно-правових актів	63 (17,7%)	18 (18,4%)

4.	Як, на Вашу думку, існуюча система показників службової діяльності впливає на ефективність роботи працівників органів внутрішніх справ?		
4.1.	Позитивно, завдяки ній працівники із додержанням всіх правових вимог виявляють більшу активність у боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку та громадської безпеки, захисті прав і свобод громадян	49 (14%)	2 (2%)
4.2.	Показники службової діяльності суттєво не впливають на ефективність роботи працівників органів внутрішніх справ	1 (0,01%)	12 (12,3%)
4.3.	Негативно, бажання отримати кращі показники службової діяльності в цілому знижує ефективність роботи працівників органів внутрішніх справ	306 (86%)	84 (85,7%)
5.	Чи маєте Ви змогу своєчасно довідуватися про зміни у нетаємних відомчих нормативно-правових актах МВС України?		
5.1.	Так, я маю вільний доступ до них і можу своєчасно довідатися про зміни у нормативно-правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ	27 (8%)	1(1%)
5.2.	Час від часу, про найбільш важливі зміни я знаю, але повного доступу до нетаємних нормативно-правових актів МВС України я не маю	69 (19%)	13(13,3%)
5.3.	Ні, я не маю вільного доступу до нетаємних нормативно-правових актів МВС України, і для ознайомлення з їх змістом мені доводиться долати численні перешкоди	260 (73%)	84 (85,7%)
6.	Які з перелічених проблем в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ Ви вважаєте найбільш важливими сьогодні?		
6.1.	Проблеми визначення показників службової діяльності органів внутрішніх справ	159 (44,7%)	25 (25,5%)
6.2.	Проблеми визначення оптимальної структури органів внутрішніх справ	64 (18%)	19 (19,4%)
6.3.	Проблеми удосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ	78 (21,9%)	24 (24,5%)
6.4.	Проблеми доступу до публічної інформації в органах внутрішніх справ	38 (10,7%)	29 (29,6%)
6.5.	Проблеми перейменування міліції в поліцію	17 (4,8%)	1 (1%)
7.	Які з перелічених заходів можуть найбільш сильно вплинути на підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ?		
7.1.	Перейменування міліції в поліцію	18 (5,1%)	1 (1%)
7.2.	Наявність політичної волі щодо викорінення	78 (21,9%)	57 (58,2%)

	корупції та інших порушень законності в органах внутрішніх справ		
7.3.	Ліквідація прогалин та суперечностей у нормативно-правових актах, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ	193 (54,2%)	38 (38,8%)
7.4.	Збільшення кількості органів, що входять до складу МВС України	67 (18,8%)	2 (2%)

* Опитано 356 працівників органів внутрішніх справ з усіх регіонів України та 98 представників громадських організацій правозахисної спрямованості з Київської, Харківської та Хмельницької областей.