

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

УДК 351.74 (477) (043.3)

**Фомін Юрій Володимирович**

**ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ  
АДМІНІСТРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Спеціальність 12.00.07 - адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Дисертація  
на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:  
**Мельник Роман Сергійович,**  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник

**Харків - 2012**

## ЗМІСТ

|                                   |                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>ВСТУП</b>                      | .....                                                                                                                               | 3   |
| <b>РОЗДІЛ 1</b>                   | <b>Теоретико-методологічні засади формування публічної адміністрації в Україні</b>                                                  | 14  |
| 1.1.                              | Концепція європейського адміністративного простору як підґрунтя для виникнення та розвитку інституту публічної адміністрації        | 14  |
| 1.2.                              | Загальна характеристика публічної адміністрації в Україні                                                                           | 36  |
| 1.3.                              | Органи внутрішніх справ України як структурний елемент публічної адміністрації                                                      | 75  |
|                                   | <b>Висновки до розділу 1</b>                                                                                                        | 105 |
| <b>РОЗДІЛ 2</b>                   | <b>Правове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України як складового елементу національної публічної адміністрації</b> | 110 |
| 2.1.                              | Поліцейське право як правова основа діяльності органів внутрішніх справ                                                             | 110 |
| 2.2.                              | Принципи діяльності органів внутрішніх справ як складового елементу публічної адміністрації                                         | 132 |
| 2.3.                              | Напрямки реформування органів внутрішніх справ України як складового елементу національної публічної адміністрації                  | 158 |
|                                   | <b>Висновки до розділу 2</b>                                                                                                        | 187 |
| <b>ВИСНОВКИ</b>                   | .....                                                                                                                               | 191 |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> | .....                                                                                                                               | 198 |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Вхідження України до європейського правового, політичного, економічного та інформаційного простору є необхідною передумовою інтеграції країни до Європейського Союзу. Інтеграція України в європейський правовий простір супроводжується широкомасштабним реформуванням вітчизняної правової системи, зокрема, оновленням адміністративно-правової доктрини. Ефективність реформування правової системи України залежить від урахування основних правових цінностей, що були напрацьовані європейською спільнотою. Розуміння новаційних підходів Європейського Союзу (зокрема, необхідності формування європейського адміністративного простору) є надзвичайно важливим завданням для України, де зараз відбувається вдосконалення адміністративної системи держави в цілому та здійснюється низка трансформаційних заходів в адміністративній сфері.

Одним із критеріїв, відповідати яким зобов'язані всі країни – претенденти на вступ до Європейського Союзу, є перебудова адміністративних структур країни-заявника. Приведення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (органів публічної адміністрації) у відповідність до стандартів та принципів діяльності публічних адміністрацій європейських країн є однією із обов'язкових умов набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, на виконання якої повинні бути спрямовані зусилля всіх органів державної влади в Україні.

Сьогодні питання ефективної боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової спільноти. Саме стан справ у сфері боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини, створення умов для їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому. Тому особливої значущості та актуальності набуває забезпечення на належному рівні європейської безпеки,

гарантування безпеки та добробуту громадян, забезпечення їх прав і свобод, боротьба зі злочинністю, підтримання належного правопорядку в суспільстві. Важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка здійснюється через систему органів внутрішніх справ. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження основних завдань та стратегічних напрямків удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України – органу публічної адміністрації у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Наразі в нормативно-правових актах України та в працях окремих науковців вже застосовуються терміни «європейське право», «європейський правовий простір», «європейський адміністративний простір», «публічна адміністрація», але в науці остаточно не сформовано єдиного підходу щодо визначення даних категорій, чітко не визначені теоретико-методологічні засади формування публічної адміністрації в Україні, відсутні монографічні роботи, присвячені комплексному правовому дослідженню діяльності органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації. Розкриттю цієї проблеми присвячено дослідження, що і визначає його актуальність.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота спрямована на реалізацію основних положень Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу (затверджено Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615), Програми інтеграції України до Європейського Союзу (затверджено Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072), указів Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810 та «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. № 32 (152). Дослідження виконано у рамках п.п. 13.1, 13.18, 13.26, 13.35, 13.40, 13.53, 13.82, 13.83 Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010-2014

років (затверджених наказом МВС України від 23.07.2010 р. № 347), п.п. 13.1, 16.1, 19.1, 19.4 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2011-2014 роки.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дослідження полягає у визначенні теоретико-методологічних засад формування публічної адміністрації в Україні та аналізі концептуальних особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації.

Для досягнення поставленої мети в дисертації визначено такі основні *завдання*:

- вивчити концепцію європейського адміністративного простору як підґрунтя для виникнення та розвитку інституту публічної адміністрації;
- дати загальноправову характеристику публічної адміністрації в Україні;
- визначити правові засади функціонування публічної адміністрації в Україні;
- з’ясувати роль та місце органів внутрішніх справ України як структурного елемента публічної адміністрації;
- дати загальну характеристику поліцейському праву як правовій основі діяльності органів внутрішніх справ України;
- визначити та проаналізувати принципи діяльності органів внутрішніх справ як складового елемента публічної адміністрації;
- розробити перспективні напрями реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації;
- сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації та приведення її у відповідність до європейських стандартів публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ.

*Об'єктом дослідження* виступають суспільні відносини, що формуються під час діяльності органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації.

*Предметом дослідження* є органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертації є теоретико-методологічний арсенал, зумовлений метою роботи й особливостями явища, що аналізується, – функціонування органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації. Застосування методів і прийомів наукового пізнання характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблемні питання функціонування публічної адміністрації в Україні та реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.3, 2.4). Системний метод використовувався під час визначення загальних засад функціонування публічної адміністрації в Україні (підрозділ 1.2), дослідження ролі та місця органів внутрішніх справ України як структурного елемента публічної адміністрації (підрозділ 1.3), з'ясування значення принципів діяльності органів внутрішніх справ як складового елемента публічної адміністрації (підрозділ 2.2), вироблення пріоритетних напрямів реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації (підрозділ 2.3). Логіко-семантичний метод, логічний метод та методи моделювання сприяли поглибленню понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.2). Історико-правовий метод застосовано в ході аналізу особливостей формування європейського адміністративного простору (підрозділ 1.1), особливостей проведення реформування публічної адміністрації в Україні (підрозділ 1.2), з'ясування загальної характеристики поліцейського права та поліцейського законодавства як правових основ діяльності органів внутрішніх справ (підрозділ 2.1). Завдяки порівняльно-правовому методу та інформаційному підходу визначено правові проблеми реформування публічної адміністрації в Україні та реформування органів внутрішніх справ України як

складового елемента національної публічної адміністрації, запропоновано шляхи їх вирішення (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3). Статистичний метод використовувався для ілюстрації досягнень і недоліків у правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ України як структурного елемента публічної адміністрації та визначення шляхів підвищення ефективності їх діяльності (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3).

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці таких фахівців у галузі загальної теорії держави та права, теорії управління, адміністративного права, міжнародного права, європейського права: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, В. М. Білика, Т. О. Білозерської, М. М. Гнатовського, Н. А. Гнидюк, І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, І. А. Грицяка, М. І. Іншина, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, А. П. Коренева, Т. М. Кравцової, Л. А. Луць, Р. С. Мельника, О. М. Музичука, Ю. С. Небеського, В. Ф. Опришки, С. В. Петкова, В. Ф. Погорілки, О. С. Проневича, А. А. Пухтецької, О. П. Рябченко, А. Є. Санченка, О. Ф. Скаун, С. Г. Стеценка, О. О. Сосновика, Ю. А. Тихомирова, В. І. Фаринника, Ю. С. Шемчушенка тощо. Нормативною та емпіричною базою дисертації стали норми Конституції України та інших законодавчих актів, нормативно-правові акти органів державної влади, міжнародно-правові документи; національна правозастосовна практика, досвід країн – членів Європейського Союзу; довідкова література, статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є однією з перших в українській юридичній науці спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки вивчити особливості формування європейського адміністративного простору, дати загальну характеристику інституту публічної адміністрації в Україні, дослідити органи внутрішніх справ України як структурний елемент публічної адміністрації та визначити перспективні напрями реформування органів внутрішніх справ України як складового

елемента національної публічної адміністрації. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

*вперше:*

— запропоновано розуміння поняття «поліцейське право» у широкому та у вузькому сенсі. Під поліцейським правом у широкому сенсі слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності всіх правоохоронних органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, запобігання та боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя. Поліцейське право у вузькому сенсі – це сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, запобігання та боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя;

— запропоновано авторський перелік принципів та стандартів, які мають визначати основи побудови та діяльності органів внутрішніх справ України як елемента публічної адміністрації, а саме: верховенства права; законності; демократії; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівності (заборони дискримінації); заборони зловживання владою; справедливості; етичності; професіоналізму; розумного проміжку часу для прийняття рішень (своєчасності); захисту даних та поваги приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; прозорості; відкритості для зовнішньої перевірки, прозорості для перевірок та нагляду; спрощення організації діяльності органів внутрішніх справ, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів; доступності адміністративної влади та адміністративних послуг, електронного

урядування та використання електронної пошти; ефективності та результативності; взаємної відповідальності держави і людини;

— вироблено пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації; запропоновано такі пріоритетні напрямки: створення нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність органів внутрішніх справ України; формування інститутів та організаційних структур органів внутрішніх справ України; формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України; кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України; наукове забезпечення функціонування органів внутрішніх справ України; фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ України; соціальний та правовий захист працівників органів внутрішніх справ України;

*удосконалено:*

— категоріальний апарат концепції європейського адміністративного простору шляхом розкриття змісту понять «європейське право», «право Європейського Союзу», «простір», «правовий простір», «європейський правовий простір», «європейське адміністративне право», «європейський адміністративний простір» та показано, що розуміння новаційних підходів ЄС (зокрема, щодо необхідності формування європейського адміністративного простору) постає надзвичайно важливим завданням для України, де зараз відбувається вдосконалення адміністративної системи держави в цілому та здійснюється низка трансформаційних заходів в адміністративній сфері; зроблено висновок, що європейський адміністративний простір – це середовище, складовими якого постають юридичні норми та стандарти, вироблені в рамках європейських регіональних організацій, міжнародні та національні механізми їх реалізації в національних правових системах європейських держав, розроблені з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, забезпечення якісного надання адміністративних послуг

національними публічними адміністраціями, регулювання відносин між адміністративною системою та громадянами;

– пропозиції щодо підвищення ефективності реформування публічної адміністрації в Україні (зокрема, обґрунтовано необхідність розроблення єдиної електронної бази даних – Реєстру адміністративних послуг органів публічної адміністрації, розроблення механізму протидії корупційним ризикам у системі органів публічної адміністрації, створення реєстру адміністративних послуг органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; запропоновано розробити та прийняти Закон України «Про публічну адміністрацію в Україні», Адміністративно-процедурний кодекс України або Закон України «Про адміністративну процедуру», Закон України «Про адміністративні послуги»);

– розуміння поняття «органи внутрішніх справ України», що визначаються як єдина система органів публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ, які підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України та підконтрольні Кабінету Міністрів України та на які законодавством України покладені функції охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; запобігання, виявлення, розкриття та припинення злочинів та інших правопорушень; надання якісних адміністративних послуг, зокрема, надання соціальної та правової допомоги громадянам; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства;

*дістали подальшого розвитку:*

– концепція європейського адміністративного простору, в результаті чого зроблено висновок, що входження України до європейського адміністративного простору потребує забезпечення такого ступеня інтегрованості публічного управління, за якого буде організовано на належному рівні діяльність органів публічної адміністрації, забезпечено прозорість діяльності органів публічної адміністрації;

– визначення особливостей створення та функціонування публічної адміністрації в Україні як однієї з обов'язкових умов повноправного членства в

ЄС, зокрема, проаналізовано порядок реформування системи державного управління та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання; узагальнено існуючі визначення поняття «публічна адміністрація»;

– визначення ролі і місця поліцейського права та поліцейського законодавства, що постають правовими основами діяльності органів внутрішніх справ України; обґрунтовано необхідність кодифікації поліцейського законодавства України, нормами якого мають бути врегульовані такі моменти: визначено основні поняття поліцейського права та принципи поліцейського права; з'ясовано повний перелік органів державної влади та місцевого самоврядування, наділених поліцейськими функціями; закріплено їх компетенцію; регламентовано основні моменти діяльності органів внутрішніх справ; акцентовано увагу на соціальному-сервісному призначенні органів внутрішніх справ; запроваджено норми, які б ефективно захищали права та свободи громадян від неправомірних дій органів, наділених поліцейськими функціями; забезпечено чітку відповідність діяльності органів внутрішніх справ європейським стандартам поліцейської діяльності; передбачено можливість здійснення неупередженого демократичного громадянського контролю за органами внутрішніх справ та закріплено механізм його здійснення; розроблено низку дієвих заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри суспільства як результату формування сучасного позитивного іміджу працівника органів внутрішніх справ; змінено підходи до оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ; розроблено систему заходів, спрямованих на підвищення професіоналізму працівників органів внутрішніх справ;

– дослідження сучасного етапу реформування органів внутрішніх справ України, зокрема, визначено, що головною метою такого реформування має стати вдосконалення системи та структури органів внутрішніх справ, критичний перегляд їх функцій і повноважень, оптимізація штатної чисельності органів внутрішніх справ, налагодження ефективного контролю за діяльністю

органів внутрішніх справ (у тому числі громадського), упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини, зміцнення кадрового потенціалу, розроблення сучасних механізмів мотивації працівників органів внутрішніх справ, підвищення соціального статусу працівників органів внутрішніх справ, оптимізація фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема, викладені в дисертації положення та висновки можуть бути використані:

- *у науково-дослідній сфері* – як основа для подальшого розроблення перспективних напрямів реформування органів внутрішніх справ України як структурного елемента публічної адміністрації, вироблення шляхів вирішення проблем правового забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу;

- *у правотворчості* – для удосконалення чинного адміністративного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів, які забезпечують проведення реформи публічної адміністрації та адаптацію адміністративного законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу (пропозиції до проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ України», проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, проекту Концепції реформування правоохоронних органів України; пропозиції щодо розробки та прийняття законів України «Про загальну структуру та чисельність органів внутрішніх справ України», «Про охорону громадського порядку», Кодекс публічної адміністрації; пропозиції щодо проведення кодифікації поліцейського законодавства (акт впровадження Верховної Ради України від 06.04.2012 р.);

- *у правозастосовній діяльності* – для ефективного проведення реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації; налагодження якісної взаємодії органів внутрішніх справ України з населенням з метою своєчасного надання якісних адміністративних послуг; підвищення якості охорони громадського порядку та

забезпечення громадської безпеки органами внутрішніх справ України (акт впровадження ГУМВС України в Запорізькій області від 12.10.2011 р.);

– у навчальному процесі – під час підготовки підручників та практикумів з курсів «Адміністративне право України», «Судові та правоохоронні органи України», у викладанні зазначених дисциплін; а також для науково-методичного забезпечення нової навчальної дисципліни «Європейська інтеграція України». Деякі з результатів дисертації вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ та враховано в навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора (акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ від 14.04.2012 р.);

– у правовиховній сфері – в роботі щодо подолання правового нігілізму, підвищення рівня правової культури населення, особливо з питань європейської інтеграції України та перспектив (у тому числі переваг та можливих недоліків) набуття повноправного членства в Європейському Союзі; інформування населення про хід проведення адміністративної реформи в Україні та про основні напрями реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента національної публічної адміністрації.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки було оприлюднено на двох наукових та науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 2010 р.), «Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених» (м. Донецьк, 2011 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційної роботи знайшли відображення у 4 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

#### **1.1. Концепція європейського адміністративного простору як підґрунтя для виникнення та розвитку інституту публічної адміністрації**

Входження України до європейського правового, політичного, економічного та інформаційного простору постає необхідною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу. Як правило, всі нормативні акти України стосовно питань європейської інтеграції містять положення про необхідність входження нашої держави до європейського правового простору. Термін «європейський правовий простір» також використовується в двосторонніх договорах України з європейськими державами, у науковій літературі, в документах Європейського Союзу і Ради Європи. Поняття «європейський правовий простір» широко застосовується в офіційних документах європейських регіональних міжурядових організацій, присвячених процесам правової інтеграції на континенті, що передбачає зближення національних правових систем держав Європи. Ідея формування європейського правового простору набуває також дедалі більшого втілення у діяльності європейських міжнародних організацій – Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Ради Європи та Європейського Союзу. Таким чином, поняття «європейський правовий простір» є важливим для розуміння процесу здійснення європейського вибору України, повноцінної участі нашої держави у діяльності європейських інтеграційних структур, визначення змісту процесів узгодженого правового розвитку держав Європи.

Погоджуємося з точкою зору О. Задорожнього та М. Гнатовського, що запорукою успішності інтеграції України до європейського правового простору

має стати чітке розуміння структури європейського правового простору, ролі та місця його компонентів у формуванні єдиного європейського права [1]. Необхідно акцентувати увагу, що ключовою у понятті «європейський правовий простір» є категорія «право». Саме право постає найважливішим чинником інтеграційних процесів, що відбуваються в Європі з середини минулого століття. Аналогічної точки зору дотримується і Б. М. Топорнін, зазначаючи, що інтеграція в Західній Європі на всіх своїх етапах характеризувалася високим рівнем правового регулювання [2, с. 15]. У даному контексті йдеться про те, що право постає єдиним гарантом нового європейського правопорядку, в якому провідну роль об'єктивно відіграють принципи, пов'язані з довгостроковими цілями забезпечення стабільного економічного, політичного та іншого розвитку. Але необхідно враховувати, що право у жодному разі не можна вважати першоосновою інтеграційних процесів в Європі, основою нового європейського порядку. Отже, варто погодитися з Л. М. Ентінім [3, с. 1], що ставити питання про те, що чому передувало – виникнення європейського права утворенню Співтовариств чи навпаки – некоректно. Тобто, у даному разі мова йде про те, що право та інтеграційні процеси в Європі постають складовими, що доповнюють одна одну, без яких був би неможливим подальший розвиток європейської інтеграції.

Зазначимо, що незважаючи на інтенсифікацію євроінтеграційних процесів та зростаючу популярність терміна «європейське право», наразі фактично не вироблено усталеного визначення поняття «європейське право». На нашу думку, необхідно чітко визначитися із змістовним наповненням поняття «європейське право», особливо з огляду на те, що сьогодні європейське право постає важливим інструментом забезпечення інтеграційних процесів у Європі та враховуючи перспективи розширення кількості членів Європейського Союзу (у тому числі можливість набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі). Так, як вважають Б. Н. Топорнін та Ю. С. Шемшученко [2, с. 19; 4], європейське право у певному сенсі є збірним поняттям, яке охоплює практично взаємопов'язані, але тим не менш різні правові феномени.

Л. М. Ентін вважає, що термін «європейське право» складається із трьох складових, що постають основними сферами застосування:

- сукупність національних правових систем європейських держав, незважаючи на досить суттєві відмінності, зокрема між англосаксонським загальним правом та романо-германським правом;
  - регіональна (субрегіональна) міжнародно-правова система;
  - сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються переважно між державами Європейського Союзу [3, с. 34].
- Поділяємо точку зору Л. М. Ентіна, що зазначена складова є основною для характеристики європейського права.

Подібної точки зору дотримується і В. Зорькін, зазначаючи, що сучасне європейське право включає до себе європейське інтеграційне право (як регулятор вирішення на рівні Європейського Союзу різноманітного комплексу проблемних питань у різних галузях права) та європейську систему захисту прав людини, що розповсюджується на більш широке коло суб'єктів на рівні держав-членів Ради Європи [5]. Зазначимо, що європейська система захисту прав людини ґрунтується на Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року.

Необхідно звернути увагу, що у жодному випадку не можна ототожнювати такі два поняття як «європейське право» та «право Європейського Союзу». Зазначимо, що право Європейського Союзу постає лише складовою частиною європейського права. Слід підкреслити, що сам термін «право Європейського Союзу» набув свого поширення після укладення Маастрихтського договору (договору про утворення Європейського Союзу). На думку Л.А. Луць, у більш загальному вигляді під правом Європейського Союзу розуміється сукупність правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції, що здійснюються в рамках Європейського Союзу [6, с. 143-144].

Крім права Європейського Союзу до європейського права також належить право Ради Європи (зокрема конвенції, угоди, протоколи Ради Європи, створені в рамках правового співробітництва її держав-членів і спрямовані на зближення їх

національних правових систем; рекомендаційні акти органів Ради Європи з питань забезпечення відповідності правових систем держав-членів стандартам, виробленим в організації), рішення Європейського суду з прав людини, Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року, рішення Організації з безпеки та співробітництва в Європі, акти інших регіональних та субрегіональних організацій, які також багато в чому сприяють утвердженню політичних та економічних засад ідеї Європи як єдиної правової спільноти (зокрема Центральноєвропейської ініціативи, Європейської асоціації вільної торгівлі, Організації Чорноморського економічного співробітництва).

Зазначимо, що європейське право формується та розвивається виключно ґрунтуючись на національному законодавстві європейських держав. Тому для більш чіткого усвідомлення змісту та сутності європейського права необхідно докладно дослідити сутність правових систем та початковий зміст норм, що «дійшли» до європейського рівня, і вже звідти поверталися на національний рівень [5].

Таким чином, у широкому розумінні під європейським правом слід розуміти усю сукупність правових норм, що регулюють різноманітні інтеграційні процеси в Європі. У вузькому ж значенні пропонуємо під європейським правом розуміти сукупність правових актів, які регулюють відносини, що складаються переважно між державами Європейського Союзу з питань європейської інтеграції та захисту прав людини. Слід звернути увагу, що поняття «європейське право» саме у вузькому розумінні значно відійшло від традиційного уявлення науковців про визначення та зміст міжнародного права. Підкреслимо, що поняття «європейське право» у вузькому сенсі формується як автономний специфічний правовий феномен. Далі у роботі будемо дотримуватися саме вузького визначення поняття «європейське право», оскільки погоджуємося із висловленими раніше точками зору науковців, що у вузькому сенсі європейське право постає сукупністю правових норм, які містяться в нормативно-правових актах Європейського Союзу. До того ж

зазначимо, що сфера нашого дослідження має певне просторове обмеження – Європейський Союз.

Зважаючи на високу динамічність процесів правової інтеграції у Європі, прагнення багатьох країн набути статусу повноправного члена Європейського Союзу, можна зробити висновок, що сьогодні європейське право знаходиться у стадії свого формування та розвитку. Середовищем для нього є європейський правовий простір, що окреслює просторові межі майбутнього європейського права, визначає його інституційну основу та юридичні засади [7, с. 42]. Формування європейського правового простору постає доволі складним та суперечливим процесом. Розвиток правового простору – це об'єктивний історичний процес, у ході якого змінюються форми та об'єкти правового регулювання, механізми та правові режими держави [8]. Отже, перш ніж перейти до дослідження особливостей формування європейського адміністративного простору, вважаємо за необхідне коротко зупинитися на історії виникнення поняття «європейський правовий простір».

Термін «правовий простір» (англ. «legal area») вживається в офіційних документах ЄС та Ради Європи, зокрема у резолюції Європейського парламенту від 12 квітня 1999 р. «Про кримінальний процес в Європейському Союзі (Corpus Juris)» [9], щорічних міжурядових програмах діяльності Ради Європи [10]. В європейських нормативно-правових актах та юридичній літературі зміст поняття «правовий простір» полягає у тому, що сфера його застосування повинна виходити за межі будь-якої однієї окремо взятої національної правової системи.

У вітчизняній доктрині права існує декілька точок зору щодо розуміння змісту юридичної категорії «простір». Так, як зазначає А. Пухтецька, в сучасній юридичній науці термін «простір» використовується переважно для визначення меж дії нормативних актів у часі, просторі та за колом осіб [11]. Аналогічної точки зору дотримується і С. С. Алексєєв, який зазначає, що межі дії нормативного юридичного акта встановлюються у трьох основних вимірах: у часі, на території та за колом осіб [12, с. 238]. Що стосується особливостей дії нормативного юридичного акта на території (у просторі), то доцільно врахувати

думку І. Н. Барцица, який підкреслює, що проблематика дії нормативно-правових актів у межах державної території визначається аналізом проблеми дії актів на всій території держави або на її окремій частині та визначенням ступеня застосування та ролі положень міжнародного права у національній правовій системі [13]. Відповідно до точки зору Ю. А. Тихомирова, поняття «правовий простір» доцільно використовувати для позначення меж дії різних правових комплексів і правових режимів у рамках міждержавних відносин [14, с. 6].

Останнім часом політики, науковці, юристи-практики, посадові особи органів державної влади України використовують низку понять, зокрема «правова система», «система права», «правовий простір», «правове поле», «правова сфера», «система нормативно-правових актів». Підкреслимо, що дуже часто зазначені поняття за своїм змістом ототожнюються, незважаючи на те, що навіть на монографічному рівні особливості їх співвідношення не розкрито повною мірою. Спробуємо коротко охарактеризувати відмінності та схожі риси, притаманні цим поняттям.

Перш за все необхідно акцентувати увагу, що поняття «система права» та «правова система» не є тотожними, їх слід розрізняти, оскільки правова система є поняттям значно ширшим, ніж система права. Як зазначає О. Ф. Скакун, правова система – це комплекс взаємозалежних і узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають унаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правосвідомість, законодавство, правові відносини, юридичні установи, юридична техніка, правова культура, стан законності та її деформації, правопорядок та ін.) [15, с. 237]. Система права входить до правової системи, є засадною системою в системі [15, с. 239]. Отже, правова система постає більш широким поняттям, ніж система права.

На нашу думку, поняття «правовий простір» необхідно відрізняти від таких понять як «правова система» та «система права». Так, система права – це певна внутрішня структура (побудова) права, що складається об'єктивно як відображення реально існуючих суспільних відносин, що перебувають у

постійному розвитку; система права визначає його елементи та їх співвідношення між собою [16, с. 348]. Система права виражається через розподіл і побудову нормативного матеріалу, за допомогою якого її різні блоки (частини) постають у єдності [15, с. 239]. Зазначимо, що система права визначає взаємозалежні норми, логічно розподілені за галузями, підгалузями та інститутами, тобто внутрішню побудову права. Погоджуємося з точкою зору В. Т. Азізової [8], що єдиний правовий простір уявляється категорією іншого, більш узагальненого та абстрактного рівня пізнання, хоча в його основі і знаходиться систематизована сукупність правових норм.

Що стосується таких понять як «правовий простір» та «правова система», то, як вказує В. Т. Азізова, правовий простір необхідно відрізнити від правової системи, яка являє собою правову організацію всього суспільства, сукупність усіх юридичних засобів, інституцій, установ, що функціонують в державі [8]. У той час М. Н. Козюк вважає, що єдиний правовий простір є тотожним правовій системі, оскільки саме поняття «правова система» підкреслює її складовий характер, різноманітність та неоднорідність усіх елементів, що в ній знаходяться, а єдиний правовий простір об'єднує зазначені елементи, підкреслює їх єдність, у результаті чого формується нове оригінальне явище, що має просторові характеристики [17]. Погоджуємося із точкою зору М. Н. Козюка, але хотілося б додати, що поняття «правова система» та «правовий простір» постають словами-синонімами у тому разі, коли «право Європейського Союзу виступає в якості самостійної правової системи, відмінної від національного та міжнародного права» [18].

У результаті аналізу наукових робіт, зокрема О. М. Балинської, М.О. Капустіної [19; 20], можна зробити висновок, що поняття «правовий простір» за своїм змістом є значно ширшим поняттям, ніж поняття «правове поле». Так, як зазначає М. О. Капустіна, під правовим простором слід розуміти територію, на яку поширюється юрисдикція певної держави, і водночас сферу правового регулювання, правовідносин (тобто правове поле) [20]. Отже, зважаючи на

надане визначення поняття «правовий простір», вважаємо, що правове поле (або правову сферу) слід розглядати як складову частину правового простору.

Таким чином, у результаті аналізу змістовного наповнення поняття «простір» в українській, російській та європейській літературі можна зробити висновок, що європейські науковці під поняттям «простір» розуміють значно ширшу за своїм обсягом категорію, ніж українські вчені. Як нам здається, саме це і впливає на змістовне наповнення інших похідних понять, таких як «європейський правовий простір», «європейський адміністративний простір».

Останнім часом концепція європейського правового простору набуває дедалі більшого поширення. Вперше поняття «європейський правовий простір» було використане під час проведення низки переговорів за участю Ради Європи та Наради з безпеки та співробітництва в Європі щодо необхідності об'єднання сходу та заходу Європейського континенту, забезпечення верховенства права, максимально широкого охоплення європейських держав спільними правовими цінностями гуманітарного характеру. Саме у ході цих переговорів і було вироблено офіційну пропозицію щодо створення різноманітних «європейських просторів» – правового, економічного, регіонального, культурного, екологічного, технологічного, транспортного тощо. Зазначимо, що у Міжурядових програмах діяльності Ради Європи [21; 22] створення європейського правового простору шляхом посилення системи конвенцій та рекомендацій Ради Європи визначається як пріоритетне завдання у сфері правового співробітництва між державами-членами цієї організації.

Метою створення європейського правового простору було визначено досягнення відповідності правових систем європейських держав спільним для них стандартам, що створюються на підставі міжнародно-правових принципів і норм та в результаті правової діяльності регіональних міжнародних організацій.

Перші кроки у розробці змісту поняття «європейський правовий простір» на доктринальному рівні були зроблені французькими та радянськими науковцями наприкінці 80-х – початку 90-х років [7, с. 49]. Однією з перших робіт учених з держав-членів Європейського Співтовариства, присвячених

аналізу цієї концепції, стала монографія французького правника Е. Крабі «Дослідження щодо поняття європейського правового простору» [23]. На думку Е. Крабі, предметні межі поняття європейського правового простору охоплюють різні галузі національного права – від кримінального та адміністративного до міжнародного приватного. Тобто, у даному випадку мова йде про існування таких понять як «європейський правовий простір» та «європейський судовий простір». Необхідно звернути увагу на те, що поняття єдиного правового простору та європейського судового простору пов'язуються із співробітництвом держав-членів з метою гармонізації як матеріального, так і процесуального цивільного та кримінального права. Зазначимо, що з урахуванням сучасного розвитку правової інтеграції країн Європи така точка зору є справді виправданою.

Необхідно звернути увагу, що у 1985-1992 рр. концепція європейського правового простору у вітчизняній політико-правовій літературі не пов'язувалася з процесами європейської інтеграції, зокрема з діяльністю Європейських Співтовариств та Ради Європи. У той час зазначена концепція слугувала лише для позначення одного із напрямків співробітництва «радянського табору», що поступово демократизувався, з рештою європейських країн виключно в рамках Наради з безпеки і співробітництва в Європі [24; 25]. Саме для радянського періоду є характерним підхід до концепції європейського правового простору, зміст якої полягає у розвитку правового співробітництва в загальноєвропейських структурах та інституціях, перш за все, в рамках Наради з безпеки і співробітництва в Європі; пошуку можливостей використання правових інструментів у відносинах між Східною та Західною Європою; приєднанні східноєвропейських країн до низки конвенції Ради Європи, у тому числі, з правових питань [26].

Певний внесок у розробку змістовного наповнення поняття «європейський правовий простір» зробили і українські науковці (зокрема, М. М. Гнатовський, В. Є. Мармазов, І. С. Піляєв), які зазначають, що необхідні координація і стикування процесів входження до правового простору Ради

Європи із впровадженням в українське законодавство норм і стандартів ОБСЄ, Європейського Союзу, адже право цих інституцій разом з правом Ради Європи закладає підвалини європейського права, загальноєвропейського правового простору [7, с. 54; 27, с. 32].

Дещо іншої точки зору дотримуються С. А. Беляєв та А. Х. Саїдов [24; 28; 29, с. 60], які визначають європейський правовий простір як регіональну політико-правову систему, що знаходиться у стані формування, забезпечує правові основи реалізації загальноєвропейського співробітництва і об'єднує європейські країни, а також США і Канаду, які беруть участь у «загальноєвропейському процесі». Відтак А. С. Беляєв та А. Х. Саїдов значно розширили межі, в рамках яких формується та функціонує європейський правовий простір, додавши до переліку країн, на які поширюється такий простір, країни іншого континенту (США та Канаду). Тут ми погоджуємося з точкою зору М. М. Гнатовського [7, с. 56], що цій дефініції притаманний більше політичний, ніж юридичний підхід, в якому відображаються встановлені авторами (А. С. Беляєвим та А. Х. Саїдовим) цілі процесу формування європейського правового простору.

Водночас особливу увагу слід звернути на те, що реальними рамками європейського правового простору є не географічні показники, а, перш за все, правові. Тобто, наявність держави у складі Ради Європи або Європейського Союзу не означає, що вона автоматично входить до європейського правового простору. Відповідно до точки зору Р. А. Касьянова [30], європейський правовий простір являє собою єдиний простір загального спадку європейських держав в гуманітарній сфері, що будується на Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, нормами якої закріплено найбільш важливі міждержавні інтереси у правозахисній сфері. Отже, на нашу думку, в рамках європейського правового простору можуть бути тільки ті держави, де спостерігається високий ступінь правового забезпечення в гуманітарно-правовій сфері, що є підтвердженням концепції єдиного правового простору в Європі. До того ж, необхідно звернути увагу на таку специфіку європейського правового простору: його системоутворюючим універсальним нормативно-правовим актом

виступає Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року. Підкреслимо, що генеральний секретар Ради Європи В. Швиммер визнав її «конституційним актом європейського публічного порядку» [30]. Отже, ті держави, які не підписали зазначену Конвенцію, не можуть претендувати повною мірою на активну участь в європейському правовому просторі. Зважаючи на це, вважаємо, що підписання Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року постає необхідною умовою участі держави у європейському правовому просторі. Звісно ж, усі держави світу можуть та зобов'язані налагоджувати співробітництво у пріоритетних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері забезпечення прав і свобод людини, протидії масовим порушенням прав людини. Але у даному разі мова вже буде йти про єдиний світовий правовий простір, а не про європейський правовий простір.

Аналіз існуючих визначень поняття «європейський правовий простір» підтверджує, що сьогодні між науковцями різних країн світу немає однастайності щодо тлумачення цього поняття. На нашу думку, відсутність єдиного підходу щодо сутності названої категорії суттєво ускладнює діяльність відповідних інституцій щодо формування європейського правового простору та забезпечення його ефективного функціонування.

Приєднуємося до точки зору М. М. Гнатовського, який зазначає, що у більш загальному вигляді європейський правовий простір можна визначити як систему юридичних норм та стандартів, вироблених в рамках європейських регіональних організацій (ЄС, Рада Європи, ОБСЄ), а також міжнародного та національного механізмів їх реалізації у національних правових системах європейських держав [7, с. 58]. У вузькому сенсі під європейським правовим простором пропонуємо розуміти систему юридичних норм та стандартів, вироблених в рамках Європейського Союзу, міжнародні та національні механізми їх реалізації у національних правових системах держав-членів Європейського Союзу. Зазначимо, що держави, які функціонують у європейському правовому просторі, мають поділяти усю сукупність демократичних цінностей, що сприятиме виробленню різноманітних форм їх

взаємодії, дозволить зберегти все позитивне, що було досягнуто під час вироблення правових форм співробітництва держав Європи.

Проведення численних наукових досліджень поняття та природи європейського правового простору сприяло виникненню концепції європейського адміністративного простору. Її поява була зумовлена необхідністю забезпечення належної реалізації прав і свобод громадян Європейського Союзу, їх ефективного захисту, врегулювання спірних питань діяльності публічних адміністрацій. Звісно, поступове формування європейського адміністративного простору відбувалося та відбувається у межах європейського правового простору. Зважаючи на те, що ключова роль в понятті «європейський адміністративний простір» відводиться категорії «адміністративне право», на нашу думку, перш ніж перейти до безпосереднього дослідження особливостей формування та функціонування європейського адміністративного простору, доцільно надати коротку характеристику європейському адміністративному праву.

Нагадаємо, що в рамках даного дисертаційного дослідження під європейським правом у вузькому значенні пропонуємо розуміти сукупність правових актів, які регулюють відносини, що складаються переважно між державами Європейського Союзу з питань європейської інтеграції та захисту прав людини. Зазначимо, що за предметом регулювання норми права Європейського Союзу диференціюються на такі галузі як: конституційне, адміністративне, фінансове, інституційне, економічне, банківське, податкове, торгівельне, конкурентне, корпоративне, міграційне право, право внутрішнього ринку та право інтелектуальної власності [31, с. 537]. Отже, можна зробити висновок, що європейський правовий простір може диференціюватися на європейський конституційний, адміністративний, фінансовий, економічний, податковий, торгівельний, банківський простір тощо.

Європейське адміністративне право постає достатньо новою галуззю права, оскільки воно як окрема галузь права почало виділятися наприкінці 80-х років XX ст. у результаті європейської адміністративної конвергенції. Під європейською

адміністративною конвергенцією слід розуміти процес, який призводить до зменшення розбіжностей та невідповідностей в адміністративній структурі та сприяє більшій однорідності та налагодженню зв'язків між формально відокремленими публічними адміністраціями [32].

Потреба у виокремленні нової галузі права була зумовлена необхідністю забезпечення належної реалізації прав і свобод громадян Європейського Союзу та їх ефективного захисту. На нашу думку, саме завдяки виокремленню адміністративного права як самостійної галузі права на законодавчому рівні було закріплено здатність громадян вступати у правовідносини з органами публічної адміністрації в рамках Європейського Союзу та у разі необхідності звертатися із позовом про захист порушених прав і свобод до спеціально створених судових установ. Необхідно акцентувати увагу, що саме у цьому і полягає відмінність європейського адміністративного права від європейського права в цілому. На нашу думку, європейське адміністративне право постає тим засобом, за допомогою якого функціонує сфера публічної влади, тобто сфера виконання законів та інших нормативно-правових актів держави.

Таким чином, під європейським адміністративним правом у загальному вигляді слід розуміти право, що регулює діяльність європейської публічної адміністрації, особливості взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами. До складу європейської публічної адміністрації входять європейські органи (інституції Європейського Союзу) та органи публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу.

Поняття «європейське адміністративне право» можна визначати у широкому та вузькому розумінні. У широкому сенсі під європейським адміністративним правом слід розуміти право, що регулює діяльність європейської адміністрації (сукупність європейських та національних адміністративних органів), а також органів, установ та агенцій європейських регіональних організацій (Європейського Союзу, Організації з безпеки та стабільності в Європі, Ради Європи, Західноєвропейського союзу, країн-членів Європейської зони вільної торгівлі).

У вузькому значенні під європейським адміністративним правом слід розуміти право, що регулює діяльність тільки європейської адміністрації, тобто сукупності інституцій Європейського Союзу та органів публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу, визначає порядок взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами. Далі у роботі будемо дотримуватися саме вузького визначення поняття «європейське адміністративне право», оскільки сфера нашого дослідження має певне просторове обмеження – Європейський Союз.

Вважаємо, що предметом європейського адміністративного права є належна організація діяльності інституцій європейської публічної адміністрації, налагодження її конструктивних взаємовідносин з особами приватного і публічного права на місцевому, регіональному, національному та наднаціональному рівнях.

Необхідно підкреслити, що європейське адміністративне право виконує переважно обслуговуючу функцію. Це означає, що норми цієї галузі права постають найбільш досяжним та ефективним засобом забезпечення діяльності публічної адміністрації, максимально повної реалізації громадянином своїх прав, свобод та інтересів, їх дієвого захисту у випадках яких-небудь порушень з боку органів публічної адміністрації. Саме належне застосування норм європейського адміністративного права постає реальним підтвердженням демократичної спрямованості діяльності Європейського Союзу, країн-членів Європейського Союзу та усієї європейської правової системи.

Категорію «європейське адміністративне право» необхідно відмежовувати від такої категорії як «адміністративне право країн-членів Європейського Союзу» (або «національне адміністративне право»). Як зазначає В. Б. Авер'янов, основними відмінностями між зазначеними двома категоріями постають наступні:

- адміністративне право країн-членів ЄС базується на єдиному органі влади, а європейська адміністрація має два головні органи – Європейську Раду та Європейську Комісію, змішану структуру, що складається з європейської адміністрації та національних адміністрацій;

- адміністративне право країн-членів ЄС характеризується двосторонніми відносинами між адміністрацією та громадянином, а європейське адміністративне право характеризується тристоронніми відносинами між громадянином, Комісією та національними органами публічної адміністрації;

- адміністративне право країн-членів ЄС постає окремою галуззю права, органи національної публічної адміністрації уповноважені прямо забезпечувати виконання власних рішень, а європейське адміністративне право зобов'язує Європейську Комісію звертатися до Європейського Суду прав людини з метою забезпечення виконання відповідних рішень [33, с. 104-105].

На нашу ж думку, розмежування таких понять як «європейське адміністративне право» та «адміністративне право країн-членів Європейського Союзу» (або «національне адміністративне право») також має полягати в наявності територіальної ознаки: норми європейського адміністративного права поширюються на усі без винятку держави-члени Європейського Союзу, а норми національного адміністративного права, яке має безумовно відповідати європейському адміністративному праву, поширюються на території відповідної держави.

Зважаючи на високу динамічність процесів правової інтеграції у Європі, прагнення багатьох країн організувати належним чином діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (публічної адміністрації) та налагодити конструктивний діалог громадян з органами публічної адміністрації, можна зробити висновок, що нині європейське адміністративне право знаходиться у стадії свого розвитку. Середовищем для нього є європейський адміністративний простір. Зазначимо, що формування європейського адміністративного простору постає доволі складним та суперечливим процесом. Таким чином, зважаючи на прагнення України досягти найближчим часом європейських принципів та стандартів в усіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері належної організації діяльності органів

виконавчої влади, вважаємо за необхідне дослідити особливості формування саме європейського адміністративного простору.

В українській науці ще остаточно не сформовано єдиної точки зору щодо адекватного перекладу і тлумачення українською мовою терміна «The European Administrative Space». Існує багато трактувань даної категорії, зокрема: «європейський адміністративний простір», «європейське адміністративне поле», «європейське управлінське поле (або простір)», «європейська адміністративна площа» тощо. Найбільш поширеним є поняття «європейський адміністративний простір» (далі – ЄАП).

Сама концепція ЄАП виникла в кінці XX століття у результаті ґрунтовних наукових досліджень природи європейського правового простору та спроб визначення місця в ньому нових удосконалених форм діяльності органів публічної адміністрації країн-членів ЄС та налагодження конструктивної взаємодії між ними [32, с. 9]. Необхідність створення ЄАП була зумовлена прагненням європейської спільноти запровадити рамкове адміністративне співробітництво між країнами-членами ЄС. Метою такого співробітництва мало поставати надання взаємної допомоги, забезпечення прозорості діяльності органів публічної адміністрації країн-ленів ЄС, дотримання в діяльності цих органів принципів пропорційності та конфіденційності.

Отже, з метою урегулювання на належному рівні діяльності органів публічної адміністрації країн-членів ЄС у підсумкових робочих матеріалах Програми SIGMA 1998 р. [33] і було закріплено саму ідею створення ЄАП. Основний зміст цієї ідеї полягав у необхідності визнання та дотримання країнами-членами ЄС (їх органів публічної адміністрації) принципів публічної адміністрації.

Під принципами публічної адміністрації розуміється сукупність критеріїв, виконання яких є обов'язковим для країн-кандидатів на вступ до ЄС з метою набуття статусу повноправного члена у цій європейській організації. Досягнення критеріїв публічної адміністрації країнами-кандидатами на вступ до ЄС означає досягнення цими країнами рівня адміністративної здатності, що

є необхідною та обов'язковою умовою для набуття членства в ЄС. Тобто, ЄАП покликаний слугувати орієнтиром реформ публічних адміністрацій у країнах-кандидатах на вступ до ЄС.

Концепцію ЄАП було оприлюднено у 1999 році під час проведення конференції «Європейський адміністративний простір: управління та диверсифікація» у Потсдамі. Відповідно до цієї концепції, «ЄАП – це загальна правова категорія, що використовується для позначення якісно нової форми Європейського співробітництва з питань діяльності публічних адміністрацій» [34, р. 4-5].

На сьогоднішній день існує багато точок зору щодо визначення змістовного наповнення поняття ЄАП. Найбільш поширеним постають такі:

- ЄАП – це процес зростання адміністративної конвергенції між національними адміністративними системами і управлінським досвідом країн-членів ЄС [35];

- ЄАП – це набір (група) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності [35];

- ЄАП – це сукупність спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності [36, с. 12];

- ЄАП – це специфічна галузь адміністративного права, набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами [37, с. 15-16];

- ЄАП – це європейські політики та правила, які вимагають активної ролі національних публічних адміністрацій – в якому національні адміністрації покликані, з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг [38].

У результаті аналізу наведених вище визначень поняття «європейський адміністративний простір» можна зробити висновок, що ЄАП не слід розглядати виключно як сукупність спільних стандартів та правил. На нашу думку, ЄАП є значно ширшим за своїм обсягом поняттям, однією із складових якого можуть поставати спільні правила та стандарти діяльності публічних адміністрацій. Можна зробити висновок, що ЄАП передбачає запровадження та застосування набору принципів і стандартів діяльності у сфері публічного адміністрування, які визначаються законом і використовуються на практиці через відповідні процедури та механізми.

Отже, очевидно, що в рамках європейського адміністративного простору передбачається активна роль національних публічних адміністрацій щодо забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС шляхом надання якісних адміністративних послуг. Також слід зазначити, що органи управління держав-членів ЄС з метою ефективного та всебічного забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС зобов'язані гарантувати однорідний (однаковий для усіх) рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг.

На нашу думку, під європейським адміністративним простором розуміється середовище, складовими якого є юридичні норми та стандарти, вироблені в рамках європейських регіональних організацій, міжнародні та національні механізми їх реалізації у національних правових системах європейських держав, розроблені з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, забезпечення якісного надання адміністративних послуг національними публічними адміністраціями, регулювання відносин між адміністративною системою та громадянами.

Вважаємо, що метою створення ЄАП є прагнення забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, що функціонують в рамках ЄС, а також забезпечувати ефективне та якісне надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг.

Оскільки входження України до європейського правового простору є необхідною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу, вважаємо за необхідне визначити принципи європейського адміністративного простору. Принципи європейського адміністративного простору можна класифікувати на такі групи:

- юридична визначеність, яка включає до себе принцип правової держави; принцип верховенства права; принцип надійності; принцип передбачуваності; принцип зв'язаності адміністрації законом; принцип недискримінації; принцип пропорційності; принцип доцільності (обґрунтованості); принцип процедурної справедливості; принцип своєчасності; принцип професіоналізму;

- відкритість і прозорість, до якої входять такі принципи: відкритості на противагу секретності; прозорості на противагу дискретності; винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку з його прийняттям;

- відповідальність, яка включає до себе принцип несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; принцип відшкодування шкоди, заподіяної правам і законним інтересам громадян та ін. осіб органами публічної влади; принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади;

- ефективність і результативність. До цієї групи входять принцип ефективної адміністрації; принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства тощо [39, р. 8-13; 40, с. 51-52].

Дещо іншу класифікацію принципів європейського адміністративного простору пропонує Н. В. Гнидюк, виділяючи такі основні групи принципів європейського адміністративного простору:

- надійність та можливість прогнозувати (правова впевненість): принцип верховенства права, принцип пропорційності (доцільності і відповідальності), принцип своєчасності функціонування адміністрації, професіоналізму, професійна доброчесність, неупередженість, відсутність необ'єктивного ставлення, професійна незалежність;

- відкритість і прозорість: відкритість для зовнішньої перевірки, прозорість для перевірок та нагляду;

- відповідальність: обґрунтування дій перед тими, хто цього вимагає, використання механізмів звітності: судовий розгляд, оскарження до Вищого адміністративного суду, розслідування Омбудсманом, інспектування, перевірки у парламентських комітетах;

- ефективність та результативність: принцип продуктивності, управлінське вміння [41, с. 16–17].

Аналіз принципів європейського адміністративного простору уможливорює такий висновок: європейський адміністративний простір передбачає розробку та впровадження у практичну діяльність органів публічної адміністрації цілої низки стандартів діяльності у сфері реалізації публічної влади, які орієнтовані на забезпечення пріоритету прав і свобод громадянина у відносинах з органам публічної адміністрації, визначаються законом та використовуються на практиці через відповідні процедури та механізми підзвітності. Погоджуємося з точкою зору М. Міхровської [42], що впровадження європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації є необхідною (рекомендованою, але не обов'язковою) передумовою розбудови демократичної держави та громадянського суспільства.

Таким чином, зазначимо, що поняття «європейський адміністративний простір» відображає все те позитивне, що було досягнуто в ході еволюції адміністративно-правових форм співробітництва держав Європи. Це поняття також передбачає подальший розвиток їх взаємовідносин шляхом формування європейських національних адміністративно-правових систем, вироблення різноманітних форм їх взаємодії в межах загальноєвропейського процесу з

питань діяльності публічних адміністрацій, забезпечення ефективної реалізації прав громадян та юридичних осіб.

Важливою рисою європейського адміністративного простору є те, що він створюється на багатосторонній основі, в рамках регіональних міжнародних організацій. Він передбачає охоплення якнайбільшої кількості європейських держав. Але, на нашу думку, не можна вважати, що чим більша кількість держав входить до організацій, діяльність яких спрямована на створення європейського адміністративного простору, тим більш ефективним він є. Велика кількість держав у даному разі не може сприяти підвищенню ефективності публічного адміністрування.

Необхідно підкреслити, що європейський адміністративний простір не варто розглядати як дещо стале чи остаточно сформоване. Існує чітка тенденція до просторового збільшення його розмірів (збільшення кількості держав-членів). Процес подальшого формування європейського адміністративного простору передбачає, щоб усі держави, які функціонують у спільному європейському правовому просторі, поділяли певну сукупність демократичних цінностей, а їх правові системи будувалися б на спільних принципах, принаймні на тому мінімальному рівні, що робить можливим їх взаємодію у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Цілком слушною видається думка А. Є. Санченка [43], що одним із критеріїв інтегрованості держави у багатовимірний загальноєвропейський правовий простір є ступінь інтегрованості публічного управління як інструменту функціонування держави. Підкреслимо, що у цьому сенсі інтегрованість публічного управління означає його відповідність загальноєвропейським нормам, принципам і стандартам. Отже, входження України до європейського адміністративного простору потребує забезпечення такого ступеня інтегрованості публічного управління, за якого буде організовано на належному рівні діяльність органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), забезпечено прозорість діяльності органів публічної

адміністрації, дотримання в діяльності цих органів основних принципів діяльності публічної адміністрації тощо.

Необхідно звернути увагу, що інтеграція України у європейський правовий простір супроводжується широкомасштабним реформуванням правової системи України [44]. Зазначимо, що ефективність реформування правової системи України залежить від врахування основних правових цінностей, що були напрацьовані європейською спільнотою. Міжнародні зобов'язання України вимагають розробки та прийняття нових нормативно-правових актів (або внесення відповідних змін та доповнень до вже існуючих), в яких були б належним чином закріплені європейські правові стандарти, встановлені законодавством Європейського Союзу та нормативними документами Ради Європи.

Таким чином, розуміння інноваційних підходів Європейського Союзу (зокрема, щодо необхідності формування європейського адміністративного простору) постає надзвичайно важливим завданням для України, де зараз відбувається вдосконалення адміністративної системи держави загалом та здійснюється низка трансформаційних заходів в адміністративній сфері. Вважаємо за доцільне акцентувати увагу на необхідності врахування під час реформування системи органів виконавчої влади України шляхом створення системи органів публічної адміністрації європейських стандартів та цінностей у сфері управління державою – основних положень концепції європейського адміністративного простору [45]. Це сприятиме підвищенню ефективності діяльності національних органів публічної адміністрації щодо якісного надання адміністративних послуг, забезпеченню належної реалізації прав громадян та юридичних осіб, врегулюванню відносин між адміністративною системою та громадянами, посиленню відповідальності органів публічної адміністрації, фізичних та юридичних осіб за порушення встановленого порядку і правил.

## 1.2. Загальна характеристика публічної адміністрації в Україні

Визнання України незалежною правовою державою і закріплення в нормах Конституції положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, входження України до європейського політичного, економічного, правового, інформаційного простору обумовили необхідність оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Саме з урахуванням прагнення України набути статусу повноправного члена Європейського Союзу, досягненню чого має сприяти виконання Україною Копенгагенських та Мадридських критеріїв, у сучасній науці адміністративного права України активно формується своєрідний «євроінтеграційний» напрям досліджень. Метою такого оновлення стала розробка наукових засад адаптації доктринальних положень та нормативного масиву вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів та стандартів, переорієнтація адміністративно-правових механізмів на юридичне забезпечення становлення і розвитку компонентів, що характеризують державу як правову [46; 47]. Слід зазначити, що проведення реформи адміністративного права на основі європейських принципів та стандартів у першу чергу має бути спрямоване на модернізацію існуючих та запровадження якісно нових інститутів адміністративного права.

При формуванні нової адміністративно-правової доктрини першорядного значення набуває концептуальна позиція, що заперечує тлумачення предмета регулювання адміністративного права через призму, головним чином, відносин державного управління [46]. Виникнення зазначеної позиції зумовлено тим, що саме через тлумачення предмета регулювання адміністративного права переважно через призму відносин державного управління у вітчизняній юридичній науці та практиці й досі домінує сприйняття адміністративного права виключно як управлінського права. Але як свідчать численні наукові дослідження [27; 34; 37; 42-44; 46; 48-51], норми адміністративного права

поширюють свою дію на регулювання не лише управлінських, але й публічно-сервісних відносин, через останні з яких відбувається обслуговування громадян з метою забезпечення реалізації наданих їм прав та свобод.

Таким чином, з огляду на тенденцію до нового розуміння ролі права та зв'язків між державою і громадянином, оновлення предмета адміністративного права, запровадження нової ідеології служіння інтересам людини, вважається, що предмет адміністративного права утворюють:

- відносини публічного управління;
- відносини, пов'язані з обслуговуванням інтересів приватних осіб, забезпеченням реалізації їх права та свобод («сервісні» відносини);
- відносини відповідальності публічної адміністрації перед приватними особами;
- відносини відповідальності приватних осіб за порушення встановленого порядку і правил [52, с. 15].

З переліку відносин, які становлять предмет сучасного адміністративного права, випливає, що предмет адміністративного права у сучасному розумінні виходить за межі державного управління. Це зумовлено тим, що адміністративне право є галуззю публічно-правового регулювання, яка забезпечує функціонування публічної адміністрації [53, с. 37, 40, 41, 61, 65, 66, 72, 73, 77-82]. Отже, зазначимо, що в умовах реформування адміністративного права, предмет адміністративного права складається з суспільних відносин, які виникають під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності органами публічної адміністрації.

У зв'язку з оновленням тлумаченням предмета адміністративного права в науковому обігу починають використовуватися нові категорії, наприклад, такі як: «публічна влада», «публічна служба», «публічне адміністрування», «центральні уряди», «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «суб'єкти публічного права», «публічні підприємства держав-членів Європейського Союзу», «відносини адміністративних зобов'язань». Підкреслимо, що загальною категорією, навколо якої об'єднуються названі

вище поняття, є термін «публічна адміністрація», на з'ясуванні змісту якого ми і зосередимося далі. Принагідно зазначимо, що з'ясування змісту поняття «публічна адміністрація» набуває особливого значення у зв'язку із необхідністю вдосконалення діяльності органів публічної влади, приведення її діяльності у відповідність до Копенгагенських критеріїв, налагодження якісно нового рівня співробітництва з державами-членами Європейського Союзу у пріоритетних напрямках суспільного життя та набуття Україною статусу повноправного члена Європейського Союзу. Підкреслимо, що у даному випадку мова йде не лише про повну заміну категоріального апарату, а й про принципово нове змістове наповнення теорії публічного управління та публічної адміністрації.

Перш ніж перейти до загальної характеристики поняття «публічна адміністрація» вважаємо за необхідне зупинитися на його існуючих визначеннях в *acquis communautaire*. Нагадаємо, що під *acquis communautaire* розуміється сукупність правових документів, напрацьованих у рамках ЄС (договорів, постанов, директив та інших актів (в перекладі з французької *acquis communautaire* означає Зведення правил і вимог Співтовариства [54])).

Незважаючи на те, що термін «публічна адміністрація» є важливим елементом правових норм, прийнятих на рівні Європейського Союзу, у законодавстві Європейського Союзу немає чіткого визначення поняття «публічна адміністрація». У результаті аналізу окремих нормативно-правових актів ЄС можна зробити висновок про існування у європейському праві двох підходів до визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі.

У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди», «публічна служба», «цивільна служба», «державна служба» та «державна адміністрація» [55; 56, с. 15]. Зважаючи на те, що до «публічної адміністрації» відносяться регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, розглянемо, що у праві Європейського Союзу розуміється під цими

органами. Н. Гнидюк під органами публічної влади розуміє інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави) [55]. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання законів, підзаконних нормативно-правових актів та вчинення інших дій в публічних інтересах [47]. Слід звернути увагу, що таке її розуміння є актуальним і для української правової системи, звісно, з урахуванням певних національних особливостей. Таким чином, погоджуємося з точкою зору Т. О. Білозерської, що у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства [48, с. 44-45].

Але слід зазначити, що до органів публічної адміністрації належать не лише органи публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства. До них також належать органи, які виконують делеговані їм органами публічної влади функції. Світова практика делегування повноважень на місцевому рівні була і залишається досить поширеною, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних (державних та самоврядних) структур управління на місцях, особливо на первинному, базовому рівні місцевого самоврядування [57, с. 96]. Не є винятком і держави-члени Європейського Союзу, в яких дедалі більшого поширення набуває практика делегування частини повноважень офіційних органів. На нашу думку, це зумовлено у першу чергу вимогами до підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та економії публічних ресурсів. Відповідно до Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, схваленої Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 1984 року, під «публічною владою» (або

органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [46, с. 45; 51]. Таким чином, можна зробити висновок, що у широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять також ті органи, які не входять організаційно до числа органів публічної влади, але виконують делеговані їм органами публічної влади функції.

В Україні термін «публічна адміністрація» інколи зустрічається у нормативно-правових актах та працях деяких науковців. Але варто зауважити, що єдиний підхід щодо його визначення досі не сформувався. Спробуємо навести лише деякі точки зору окремих вітчизняних адміністративістів щодо змісту поняття «публічна адміністрація»:

- Т. М. Кравцова та А. В. Солонар під публічною адміністрацією розуміють систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [50];

- В. Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [51];

- В. Я. Малиновський вважає, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [58, с.168-169];

- О. Лагода під поняттям «публічна адміністрація» розуміє усю сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, що

забезпечують виконання закону та здійснюють публічні функції у публічних інтересах [59];

- Т. О. Коломоєць не надає чіткого визначення поняття «публічна адміністрація», але до органів публічної адміністрації відносить органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; Президента України; органи, які беруть участь в адміністративних правовідносинах переважно через свої апарати (наприклад, Апарат та комітети Верховної Ради України); органи, які беруть участь в адміністративних правовідносинах (наприклад, Рада національної безпеки та оборони України, Центральна виборча комісія України, Національний банк України) [60, с. 104];

- Ю. А. Тихомиров та А. М. Школик зазначають, що публічна адміністрація є сукупністю різних організацій, що виконують публічні функції, до яких належать органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, передусім – їхні виконавчі органи [61, с. 80; 62, с. 10];

- М. А. Штатіна вважає, що публічна адміністрація – це організація і діяльність органів і установ, які підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах та наділені прерогативами публічної влади [63];

- М. Міхровська підкреслює, що термін «публічна адміністрація» виступає симбіозом термінів «державне управління» та «місьцеве самоврядування» та є сукупністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям, та будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права та свободи людини і громадянина [42];

- П. О. Угровецький органами публічної адміністрації вважає органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи прокуратури, а також інші суб'єкти, наділені публічно-владними повноваженнями [64, с. 8-9].

Таким чином, з урахуванням наданих вище визначень поняття «публічна адміністрація» можна говорити про існування двох підходів до трактування поняття «публічна адміністрація»: у широкому та у вузькому значенні. У широкому сенсі під публічною адміністрацією розуміються усі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями. У вузькому розумінні до числа органів публічної адміністрації входять органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи та організації у разі делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень; будь-які інші суб'єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції. У нашому дослідженні будемо дотримуватися саме вузького тлумачення поняття «публічна адміністрація». Спробуємо обґрунтувати нашу позицію з цього приводу.

У науці адміністративного права виконавчо-розпорядча діяльність, що здійснюється системою органів виконавчої влади, характеризується як державне управління [65, с. 170; 66, с. 12]. Але виконавчу владу не можна ототожнювати із державним управлінням, оскільки державне управління є більш широким за своєю суттю. Державне управління за своїм призначенням становить собою вид державної діяльності, в межах якої реалізується державна влада. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів [67, с. 16]. Отже, державне управління та виконавчу владу здійснюють різні органи. Наприклад, як зазначає Ю. П. Битяк, до органів управління належить також адміністрація державного підприємства чи установи, яка не є виконавчим органом, бо інакше її слід було б включити до числа суб'єктів виконавчої влади [67, с. 17]. Звідси випливає, що державне управління здійснюється різноманітними органами державної влади, не лише виконавчими.

Слід підкреслити, що сьогодні значно рідше став використовуватися термін «державне управління». Вважаємо, це зумовлено тим, що єдиний за радянських

часів термін «суб'єкти державного управління» більше не задовольняє практику, оскільки у публічному секторі одночасно функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що є учасниками публічно-сервісних відносин, яким не притаманне владне начало. З огляду на це, можна зробити висновок про трансформацію терміна «державне управління» у термін «публічне управління», реалізацією якого нині і займаються органи публічної адміністрації.

Таким чином, віднесення не усієї системи органів державної влади, а лише органів виконавчої влади до числа органів публічної адміністрації цілком обґрунтоване. Спробуємо надати коротку характеристику кожній складовій поняття «публічна адміністрація».

Відповідно до чинного національного законодавства систему органів виконавчої влади складають:

- центральні органи виконавчої влади (міністерства, центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України);

- місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції; територіальні органи центрального органу виконавчої влади – місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції) [68-70].

Останнім часом замість традиційного вживання поняття «органи виконавчої влади» поширення набуває поняття «юридичні особи публічного права». Спробуємо визначитися із змістовим наповненням зазначеного поняття. Відповідно до ст. 81 Цивільного кодексу України [71] юридичні особи, залежно від порядку їх утворення, поділяються на:

- юридичних осіб приватного права. Даний вид юридичних осіб створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом;

- юридичних осіб публічного права. Цей вид юридичних осіб створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права регулюється нормами Цивільного кодексу України. Що стосується юридичних осіб публічного права, то їх правовий статус та порядок утворення регламентується нормами Конституції України та інших законодавчих актів. Таким чином, головними відмінностями юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права є такі:

- порядок створення;
- публічні юридичні особи виконують певні функції держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади [72, ст. 82].

Слід звернути увагу, що сьогодні не існує єдиного нормативно-правового акта, нормами якого було б врегульовано правовий статус та порядок утворення юридичних осіб публічного права, а це створює певні незручності. Тому, на нашу думку, нагальною є потреба у розробці та прийнятті такого нормативно-правового акта, у якому б було встановлено порядок створення юридичних осіб публічного права, особливості їх діяльності, взаємодії з іншими юридичними особами, органами державної влади та місцевого самоврядування.

Погоджуємося з точкою зору Т. В. Блащука, що серед юридичних осіб особливий статус мають юридичні особи публічного права [73]. Основними ознаками юридичних осіб публічного права можна назвати публічний характер їх діяльності; наявність у переважній кількості випадків владних повноважень. Що стосується мети діяльності юридичних осіб публічного права, то вона полягає у досягненні господарських та соціальних цілей загального характеру або задоволенні потреб окремих груп населення (наприклад, забезпечення публічного правопорядку, здійснення публічного управління). Юридичні особи публічного права є суб'єктами відносин власності на землю, житло, підприємства як цілісний майновий комплекс, інше майно та майнові права [73].

Вважаємо за доцільне розглянути існуючі класифікації юридичних осіб публічного права. Так, наприклад, В. І Борисова до юридичних осіб публічного права пропонує відносити органи державної влади та місцевого самоврядування, які мають на меті державні інтереси, тобто визнані державою і забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких є неодмінною умовою та гарантією її існування та розвитку [74].

Існує точка зору (І. А. Бірюков, Ю. О. Заїка та В. М. Співак), що класифікацію юридичних осіб публічного права слід здійснювати, виходячи з джерел їх фінансування:

- юридичні особи, що перебувають на господарському розрахунку, мають закріплені за ними основні й оборотні кошти та самостійний баланс (державні підприємства та організації);
- юридичні особи, що перебувають на державному бюджеті та мають самостійний кошторис, керівники яких користуються правами розпорядників кредитів (установи та інші державні організації);
- юридичні особи, що фінансуються за рахунок інших джерел і мають самостійний кошторис та самостійний баланс [75, с. 109].

Але існує думка, що відокремлення господарських юридичних організацій від інших юридичних осіб є помилковим, а поява юридичних осіб публічного права може перетворити державний апарат на цивілістичну структуру, ототожнити такі поняття як державна служба і публічна юридична особа [76]. Ми ж переконані, що ці побоювання даремні, позаяк органи державної влади стають безпосередніми учасниками цивільного обороту виключно у разі участі у цивільно-правових відносинах.

Таким чином, вважаємо, що до юридичних осіб публічного права належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, державні заклади, державні установи. Зважаючи на це, повна заміна вже застарілого поняття «органи виконавчої влади» поняттям «юридичні особи публічного права» є цілком виправданою.

Провідне місце серед юридичних осіб публічного права посідає Кабінет Міністрів України. Відповідно до чинного законодавства Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів [77]. Отже, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі тих органів публічної адміністрації, які є органами виконавчої влади. Саме ці органи є підконтрольними та підзвітними Кабінету Міністрів України.

Що стосується компетенції Кабінету Міністрів України як органу публічної адміністрації, то слід зазначити, що його діяльність спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Відповідно до чинного законодавства Кабінет Міністрів України наділений основними функціями адміністрування – спрямування, координації та контролю [78, с. 56]. Необхідно звернути увагу, що Кабінет Міністрів України не лише спрямовує та координує роботу інших органів публічної адміністрації, що є органами виконавчої влади, а й уповноважений здійснювати загальне керівництво, налагоджувати взаємодію з органами державної влади, які не входять в систему органів публічної адміністрації. Так, чинним законодавством України (зокрема Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [77]) передбачено можливість взаємодії Кабінету Міністрів України з

Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, що утворюються Президентом України, Верховною Радою України та її органами, іншими державними органами (Конституційним судом України та судами загальної юрисдикції). Взаємодія Кабінету Міністрів України з іншими органами державної влади, які не відносяться до числа органів публічної адміністрації, здійснюється з метою забезпечення належного функціонування усіх пріоритетних сфер життєдіяльності, виконання та контролю за дотриманням національного законодавства, забезпечення на належному рівні прав і свобод людини та громадянина, своєчасного усунення порушень прав людини тощо.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як складові системи публічної адміністрації, які об'єднує спільне завдання, пов'язане зі здійсненням публічного управління. Зважаючи на те, слід зазначити, що Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі тих органів публічної адміністрації, які є органами виконавчої влади, уповноважений налагоджувати конструктивну взаємодію з органами місцевого самоврядування, які також входять до числа органів публічної адміністрації. Так, Кабінет Міністрів України спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [77]. Викладене вище уможливорює висновок, що чинним законодавством на Кабінет Міністрів України покладається обов'язок налагодження конструктивного діалогу між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Саме завдяки ефективній взаємодії органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можна буде розглядати як систему публічної адміністрації, складові якої ефективно взаємодіють одна з одною.

Наступною складовою системи органів виконавчої влади є центральні органи виконавчої влади (юридичні особи публічного права). Нагадаємо, що до таких належать міністерства, центральні органи виконавчої влади (агентства, інспекції, служби) та центральні органи зі спеціальним статусом. Зважаючи на те, що в Україні й досі триває адміністративна реформа, розпочата ще у 1997 році з метою реформування системи державного управління, побудови сучасної та більш ефективної системи державного управління, питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади залишається актуальним. Обґрунтовано та виважено проведена оптимізація системи центральних органів виконавчої влади могла б забезпечити становлення України як розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволила б їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

Кардинальним кроком щодо реформування системи державного управління та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання став Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [70]. Цим указом вперше упорядкована система центральних органів виконавчої влади за структурно-функціональним принципом із перенесенням акценту з галузевого на функціональне публічне адміністрування [78, с. 58]. Наступним важливим нормативно-правовим актом, який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, є Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який було прийнято 17 березня 2011 року [60].

З метою сприяння належній реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, підготовки узгоджених пропозицій щодо визначення повноважень центральних органів виконавчої влади, Розпорядженням Президента України «Деякі питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»

від 23 грудня 2010 р. №1203-рп [79] була утворена Робоча група з опрацювання питань, пов'язаних з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади, керівником якої призначений Міністр юстиції України. Відповідно до зазначеного Розпорядження до компетенції Робочої групи віднесено: розробку плану першочергових заходів щодо забезпечення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади; здійснення аналізу проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та підготовку висновків щодо оптимізації повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх завдань і функцій тощо [79].

Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [70] вся система центральних органів виконавчої влади, які є органами публічної адміністрації, визначає сім типів органів та приведена до такої схеми:

- міністерства;
- державні служби;
- державні інспекції;
- державні агентства;
- національні агентства;
- фонди;
- центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Слід зазначити, що у результаті першого етапу оптимізації системи центральних органів виконавчої влади з 112 центральних органів виконавчої влади створено 66, із яких 16 міністерств, 25 служб, 16 агентств та 9 інспекцій.

Сьогодні чинним законодавством України на центральні органи виконавчої влади як на органи публічної адміністрації покладаються такі функції:

1) міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади. На міністерства покладаються функції з формування та забезпечення реалізації державної політики в одній чи декількох визначених

Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [68];

2) на державні служби покладаються функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [70];

3) на державні інспекції покладаються контрольно-наглядові функції за дотриманням та виконанням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства [68; 70] тощо;

4) на державні агентства покладаються функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, і з надання бюджетних послуг населенню і юридичним особам [70];

5) на національні агентства покладено обов'язок щодо підготовки і реалізації різноманітних інфраструктурних проектів бюджетних призначень [80];

6) на фонди покладено обов'язок щодо забезпечення реалізації державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [81];

7) на центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом покладено обов'язок щодо формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби; забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель; управління об'єктами державної власності; формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах, поліграфії; управління доступом до публічної інформації [82-85].

Слід підкреслити, що завдяки структурно-функціональному принципу побудови системи центральних органів виконавчої влади, які є органами публічної адміністрації, запроваджено і якісно нові підходи до взаємодії зазначених органів. Так, міністерства, які уповноважені визначати державну політику та пріоритетні напрямки розвитку певної сфери, одночасно

спрямовують і координують діяльність певних служб, інспекцій та агентств. На нашу думку, запровадження структурно-функціонального принципу побудови системи центральних органів виконавчої влади постає якісно новим кроком у напрямку налагодження дієвої взаємодії між центральними органами виконавчої влади і, як наслідок, підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації в цілому.

Погоджуємося з точкою зору М. Ярмистого [86], що у результаті оптимізації системи центральних органів виконавчої влади між центральними органами виконавчої влади проведений чіткий функціональний розподіл, починаючи від формування державної політики в певній сфері та завершуючи наглядово-контролюючими функціями за реалізації визначеної політики.

І, нарешті, останній елемент системи органів виконавчої влади – місцеві органи виконавчої влади. До місцевих органів виконавчої влади (органів публічної адміністрації) належать: обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Домінуючі позиції серед них посідають місцеві державні адміністрації [78, с. 61].

Відповідно до чинного законодавства України місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі [69]. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. У результаті аналізу основних напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій можна зробити висновок, що на ці місцеві органи виконавчої влади покладено обов'язок щодо здійснення величезного переліку функцій публічного адміністрування (управління) на місцях. Слід зазначити, що публічне управління – це цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, схеми, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в

державі, суспільстві та зовнішньому середовищі [87]. Таким чином, необхідно акцентувати увагу, що виконання місцевими державними адміністраціями значного переліку функцій публічного адміністрування (управління) на місцях вимагає зосередження усіх зусиль посадових осіб місцевих державних адміністрацій на забезпечення якісного та своєчасного виконання покладених на них обов'язків у публічній сфері.

Наступною складовою місцевих органів виконавчої влади є територіальні органи центрального органу виконавчої влади – місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції. До числа місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції відносяться територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади є юридичними особами публічного права, які утворюються як в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» від 25 травня 2011 року № 563 [88] територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, якщо це передбачено положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади. Територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міжрегіональні територіальні органи центральних органів виконавчої влади здійснюють свої повноваження як

безпосередньо, так і через територіальні органи нижчого рівня, а також здійснюють контроль за діяльністю територіальних органів нижчого рівня.

Основними завданнями територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є такі:

- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством;
- узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, підготовка та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення;
- здійснення інших повноважень, визначених законами України та покладених на міністерство, інший центральний орган виконавчої влади Президентом України.

У територіальних органах центральних органів виконавчої влади для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, обговорення напрямів діяльності у пріоритетних сферах суспільного життя можуть утворюватися колегії. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу територіального органу центрального органу виконавчої влади.

Слід зазначити, що з метою якісного виконання покладених на них завдань територіальні органи центральних органів виконавчої влади уповноважені взаємодіяти з органами публічної адміністрації, зокрема з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Необхідно підкреслити, що у зв'язку з проведенням у 2010 році реформування системи державного управління та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади реформування місцевих органів

виконавчої влади є вкрай необхідним та актуальним завданням держави. Це викликано, у першу чергу, розгалуженістю органів виконавчої влади на місцях, необхідністю упорядкування існуючої системи місцевих органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування (у разі необхідності, розмежування функцій з метою усунення їх дублювання), необхідністю належної реалізації державної політики в усіх регіонах країни, забезпечення економічного та соціально-культурного розвитку країни та потребою надання широкого кола адміністративних послуг на належному рівні усім громадянам, які бажають цього [48, с. 266-267].

Таким чином, у результаті проведення другого етапу оптимізації системи центральних органів виконавчої влади особлива увага буде приділена оптимізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях. Зазначимо, що пошук оптимальної моделі виконавчої влади на місцях безпосередньо пов'язаний із процесами децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади, передачі частини повноважень місцевих органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що другий етап оптимізації буде проводитися з метою вдосконалення діяльності влади на місцях, розмежування повноважень органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування, збалансування відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підвищення відповідальності місцевих державних адміністрацій, тому слід особливо виважено та обґрунтовано підходити до такого скорочення представництв міністерств у регіонах. На нашу думку, необхідно врахувати, чи здатні будуть органи місцевого самоврядування належним чином виконувати функції ліквідованих представництв міністерств у регіонах, чи не вплине це негативно на діяльність публічної адміністрації в цілому.

Що стосується місцевого самоврядування, то його сутність полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів (тобто органів місцевого самоврядування) розв'язувати значну частину місцевих

справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення [66, с. 79; 89; 90]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [90]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Таким чином, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування не входять до складу органів виконавчої влади у зв'язку з їх різним призначенням та підпорядкованістю; отже, органи місцевого самоврядування виступають самостійною складовою органів публічної адміністрації.

Слід зазначити, що місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, діяльність органів якого суттєво відрізняється від діяльності органів виконавчої влади та об'єднань громадян. Ця відмінність полягає в тому, що органи місцевого самоврядування втілюють місцеві інтереси територіальних громад, у той час як органи виконавчої влади втілюють загальнодержавні інтереси, а громадські об'єднання, політичні партії втілюють політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів.

Система місцевого самоврядування в Україні передбачає різні способи формування самоврядних органів. На рівні області, району обрані на рівні відповідної ради депутати висувують із свого складу та затверджують голову ради. Слід підкреслити, що на обласному та районному рівнях не передбачена можливість формування виконавчих комітетів. Зазначимо, що це не відповідає європейським стандартам функціонування публічної адміністрації, оскільки у такому випадку самоврядні органи позбавлені реальної здатності самостійно

реалізовувати свої повноваження. На відміну від областей та районів у містах, селищах та селах (на базовому рівні) голови обираються безпосередньо виборцями та існує можливість створення відповідних виконавчих комітетів. Таким чином, на нашу думку, саме на рівні міста, селища та села громадяни можуть самостійно та ефективно реалізовувати своє право на волевиявлення, а відповідні самоврядні органи здатні приймати та своєчасно реалізовувати власні управлінські рішення.

Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, пропонуємо кілька кроків, впровадження яких сприятиме вдосконаленню діяльності органів місцевого самоврядування як елемента публічної адміністрації та приведенню її у відповідність до європейських норм та стандартів:

1) привести чинне національне законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування (зокрема, необхідно визначити основні повноваження органів місцевого самоврядування, особливості адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, основні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування; забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення). З цією метою необхідно забезпечити дотримання Європейської хартії місцевого самоврядування в нормативно-правових актах, які стосуються місцевого самоврядування (як в нових, так і в чинних);

2) передати повноваження з надання основних адміністративних послуг на рівень органів місцевого самоврядування укрупнених територіальних громад, а повноваження з контролю за відповідністю якості надання зазначених послуг державним стандартам – місцевим органам виконавчої влади;

3) оптимізувати систему місцевого самоврядування з метою забезпечення його матеріально-фінансової, інфраструктурної, кадрової спроможності здійснювати повноваження щодо надання належного переліку якісних

адміністративних послуг громадянам, а також для місцевого економічного розвитку;

4) з урахуванням європейського досвіду розробити та впровадити механізми ефективного врядування на місцевому рівні, налагодити більш активне залучення громадян до процесу підготовки та прийняття рішень на місцевому рівні.

5) забезпечити узгодження інтересів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі в питаннях раціонального розподілу повноважень та фінансових ресурсів для їх реалізації відповідно європейських принципів та за механізмами, передбаченими Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

У європейських країнах значна кількість адміністративних послуг, з числа тих, які в Україні вважаються «невід’ємними» державними повноваженнями (реєстрація транспортних засобів, облік нерухомості, видача посвідчень особи і т. ін.), делегуються до компетенції органів самоврядування [48, с. 265-266]. Вважаємо, що така практика є досить результативною, оскільки не перенавантажує вищі органи державної влади виконанням тих завдань, які можуть з більшою ефективністю та більш якісно виконувати органи місцевого самоврядування.

Особливу увагу необхідно звернути на вирішення питання про розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій – та органів місцевого самоврядування. Це викликано тим, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень. З метою усунення таких непорозумінь необхідно внести відповідні зміни та доповнення до нормативно-правових актів, зокрема Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» [69; 90]. Слід підкреслити, що необхідність внесення відповідних змін та доповнень до законодавства, яке визначає основні засади діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зумовлена

впровадженню системних заходів щодо реформування системи державного управління та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у результаті прийняття Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [70].

Вважаємо за можливе запропонувати кілька заходів, впровадження яких сприятиме усуненню компетенційних спорів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приводу різного розуміння меж виконання своїх функцій та повноважень. Так, варто на законодавчому рівні розглянути питання про можливість укладання договорів та угод між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які б регламентували спільну діяльність у пріоритетних сферах суспільного життя, конкретизували їх взаємні права та обов'язки.

Розділяємо точку зору В. С. Фуртатова [91], що забезпечення оптимальної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, має істотне значення для ефективного вирішення проблем на регіональному рівні. Під взаємодією органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування розуміється визначена та регламентована законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дійового й ефективного управління на регіональному рівні [92].

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [69] місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними владних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності

пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування; представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Також, на нашу думку, було б доцільно створити спільні координаційні, консультативні органи, які були уповноважені узгоджувати спірні питання, які виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, налагоджувати дієву взаємодію між представниками зазначених органів.

Особливо хотілося б звернути увагу на те, що органи місцевого самоврядування більш наближені до місцевих проблем, ніж місцеві органи виконавчої влади, які у своїх діях керуються певними установками і вказівками з центру. У зв'язку з цим погоджуємося із точкою зору О. Лялюка, що органи місцевого самоврядування мають змогу набагато краще й ефективніше вирішувати нагальні питання з соціально-економічного та політичного життя регіону, враховуючи місцеві особливості [93]. Зважаючи на це, було б доцільно посилити на законодавчому рівні роль органів місцевого самоврядування з метою підвищення їх дієздатності. Це сприятиме вдосконаленню діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дасть змогу підвищити ефективність діяльності органів публічної адміністрації на місцях і, як наслідок, сприятиме більш стабільному розвитку держави.

Відтак підтримаємо твердження Т. М. Кравцової та А. В. Солонара, що органи виконавчої влади, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини

такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства [50].

Слід зазначити, що держава у особі відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не здатна самотійно на належному рівні здійснювати діяльність у пріоритетних сферах суспільного життя та управляти всіма цінностями, що їй належать. З метою якісної реалізації своїх функцій держава вправі створювати органи, які діють від її імені. Таким чином, закріплюючи майно за окремими державними підприємствами, установами та організаціями, держава як власник дозволяє управляти всіма належними їй цінностями, розпоряджатися правовим капіталом, вступати від свого імені в різні правовідносини, тобто надає статус суб'єктів права, а саме статус юридичних осіб [73].

Отже, функції публічного адміністрування виконуються не лише окресленими вище суб'єктами публічної адміністрації (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами), а й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами, установами. Такі суб'єкти, що належать до публічного сектора і виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі [50].

Ще одним органом публічної адміністрації є підприємства, установи та організації, які останнім часом отримали назву «інші юридичні особи публічного права». Слід підкреслити, що підприємства, установи та організації, які є юридичними особами публічного права, діють не окремо від держави та суспільства. Вони постійно в тих або інших формах вступають у взаємовідносини з державними та суспільними інститутами, виконуючи певні функції з метою забезпечення дотримання основних прав, свобод та законних інтересів громадян [31, с. 230]. Такі юридичні особи публічного права є самотійними господарюючими суб'єктами, на які покладено обов'язок щодо виконання певних адміністративних, економічних, соціально-культурних

функцій з метою задоволення потреб громадян, суспільства та держави. Підприємства утворюються державними органами та органами місцевого самоврядування для виконання робіт та надання послуг, які не можуть (не хочуть) виконуватись приватним сектором, але є необхідними для громадян та / або держави [94, с. 37].

Зважаючи на виділені О. М. Бандуркою характерні ознаки підприємств, установ та організацій як суб'єктів адміністративного права [31, с. 233], спробуємо окреслити ознаки інших юридичних осіб публічного права як складової публічної адміністрації, зокрема такі:

- організаційна єдність, тобто це не окремих громадянин, а колективне утворення, організований колектив людей із внутрішньоструктурною та функціональною диференціацією, соціальними взаємозв'язками її членів;
- наявність відокремленого майна, яке має бути відмежовано від майна членів трудового колективу даної юридичної особи публічного права, від майна територіальної громади, від майна інших юридичних осіб публічного права вищестоящих та від майна інших органів публічної адміністрації;
- участь у суспільних відносинах від власного імені, тобто виключно від свого імені юридична особа публічного права може набувати адміністративних прав, виконувати покладені на неї адміністративні обов'язки, вступати у відносини з іншими юридичними особами публічного права та громадянами;
- здатність бути позивачем та відповідачем під час розгляду спору у суді.

Повертаючись до визначення поняття «публічна адміністрація», спробуємо з урахуванням європейського досвіду, національного законодавства та українських наукових джерел, запропонувати узагальнене визначення зазначеного терміна. Публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших юридичних осіб публічного права, яких об'єднує спільне завдання, пов'язане зі здійсненням публічного управління, та які здійснюють публічні обов'язки (виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні) в рамках, визначених законом, з метою

досягнення інтересів держави та суспільства, належного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

З даного визначення поняття «публічна адміністрація» випливає, що одним із обов'язків публічної адміністрації є задоволення інтересів суспільства та громадян, у першу чергу, задоволення інтересів публічного характеру, виконання яких потребує використання адміністрацією владних повноважень. Характерною особливістю відносин, що виникають з приводу задоволення інтересів публічного характеру, є те, що органи публічної адміністрації виступають в них владною стороною, яка уповноважена реалізовувати покладені на неї публічні обов'язки (виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні). У науковій літературі існує думка, що відносини щодо виконання зазначених зобов'язань слід називати відносинами адміністративних зобов'язань [47]. Слід підкреслити, що саме вони є предметом адміністративно-правового регулювання (або предметом адміністративного права).

Зазначимо, що органам публічної адміністрації притаманна низка ознак, які відрізняють їх від інших державних утворень, зокрема такі:

1) це певним чином узгоджена і організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні функції;

2) складовими елементами є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші юридичні особи публічного права (державні заклади, організації, установи у разі делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень);

3) органам публічної адміністрації надано не лише владні повноваження, вони уповноважені виконувати адміністративно-управлінські та публічно-сервісні функції;

4) органи публічної адміністрації мають забезпечувати такий порядок їх взаємодії з населенням, конкретними приватними (фізичними і юридичними) особами, за якого останні здатні ефективно реалізовувати свої права і законні інтереси;

5) органи публічної адміністрації мають надавати якісні адміністративні послуги населенню;

6) метою діяльності публічної адміністрації є реалізація політичних рішень, сформульованих у законах, спрямована на узгоджене забезпечення інтересів держави, суспільства, а також окремих громадян;

7) обов'язковість владних рішень органів публічної адміністрації для всіх суб'єктів на відповідній території;

8) універсальність публічної адміністрації, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення.

Як вже зазначалося в рамках даного підрозділу, у зв'язку з проведенням оптимізації системи центральних органів виконавчої влади реформування усієї системи органів публічної адміністрації з метою підвищення ефективності їх діяльності є вкрай необхідним та актуальним завданням держави. Тому першочерговим завданням має поставати налагодження відповідно до сучасного європейського розуміння гармонійних взаємовідносин між органами публічної адміністрації (їх посадовими особами) і громадянами. В основу оновленої діяльності органів публічної адміністрації має бути покладена людиноцентристська ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації, поваги до особи, високої культури спілкування [46].

Невід'ємною умовою гармонійних взаємовідносин між органами публічної адміністрації та їх посадовими особами і громадянами є налагодження режиму зворотних зв'язків, який лежить в основі надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг громадянам, відкритості та доступності діяльності органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. Послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими юридичними особами публічного права, які перебувають в їх управлінні (тобто органами публічної адміністрації),

становлять сферу адміністративних послуг. Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої), державними та комунальними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного (якщо мова йде про місцеве самоврядування, то не може бути державний бюджет. Вони діють насамперед за рахунок коштів власних бюджетів) бюджету [95].

Адміністративні послуги є результатом здійснення публічних 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) [95]. Слід зазначити, що до адміністративних послуг можуть бути віднесені ті послуги, які надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб органами публічної адміністрації шляхом реалізації наданих їм чинним законодавством повноважень. Надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. Результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (рішення, на підставі якого видається паспорт, або ліцензія, свідоцтво, дозвіл тощо).

Характерною особливістю адміністративних послуг, які надаються органами публічної адміністрації, є те, що під час їх надання основний акцент робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії, консультації тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами [96].

В Україні особливості та порядок надання адміністративних послуг регулюється низкою нормативно-правових актів, зокрема таких як: Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 року № 90, Постановою Кабінету Міністрів України

«Деякі питання надання адміністративних послуг» від 23 грудня 2010 року № 915, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» від 5 січня 2011 року № 33 [95; 97; 98]. Цими нормативно-правовими актами визначено перелік адміністративних послуг (як безоплатних, так і платних), порядок та умови їх надання органами публічної адміністрації, встановлено порядок надання платних адміністративних послуг.

Ми поділяємо зауваження Н. Гончарук та Л. Прокопенко, що надання адміністративних послуг пов'язано із значними корупційними ризиками [96]. До числа основних корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації можна віднести такі:

- необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг;
- загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг;
- особисте спілкування (контакт) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою, яка надає адміністративну послугу;
- обмежений доступ до адміністративного органу, який надає адміністративні послуги;
- обмежені можливості приватної особи щодо вибору способу звернення за адміністративною послугою;
- брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг;
- невпорядкованість оплати за адміністративні послуги, встановлення додаткових «платних послуг»;
- територіальний монополізм у наданні адміністративних послуг [99].

На нашу думку, переважна більшість наведених вище корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації зумовлена поки ще не зовсім досконалою системою публічної адміністрації та недосконалим національним законодавством. У зв'язку з цим особливої значущості набуває розробка та прийняття Адміністративно-

процедурного кодексу України (або Закону України «Про адміністративну процедуру»), нормами якого має бути визначено порядок надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації. Основою взаємовідносин органів публічної адміністрації з населенням повинно стати подальше впровадження доктрини адміністративних послуг, відповідно до якої громадяни є не «прохачами» у відносинах з органами публічної адміністрації, а споживачами послуг, які остання має надавати своєчасно та якісно.

Особливу увагу під час реформування публічної адміністрації в Україні необхідно звернути на якість та своєчасність надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації громадянам. З метою забезпечення належного функціонування системи надання адміністративних послуг на законодавчих засадах та створення умов для підвищення якості надання таких послуг вже прийнято відповідні постанови Кабінету Міністрів України [97; 98; 100]. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне внести відповідні доповнення до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади», якими має бути передбачено порядок надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. На нашу думку, внесення відповідних змін та доповнень до чинного законодавства України сприятиме впорядкуванню надання органами виконавчої влади, а також підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, органами місцевого самоврядування адміністративних послуг. Також слід підкреслити, що завдяки впорядкуванню національного законодавства у сфері надання адміністративних послуг стане можливим забезпечити прозорість при наданні органами публічної адміністрації адміністративних послуг.

Таким чином, вважаємо, що саме завдяки створенню якісно відмінного від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання відносин між органами публічної адміністрації, їх посадовими особами та громадянами громадяни в повному сенсі цього слова стануть рівноправними учасниками відносин з органами публічної адміністрації, органи публічної адміністрації будуть на більш якісному рівні надавати адміністративні послуги населенню,

буде запроваджено нові умови відкритості та доступності органів публічної адміністрації. Слід зазначити, що запровадження дійсно дієвого режиму зворотних зв'язків у відносинах між органами публічної адміністрації, їх посадовими особами та громадянами безпосередньо залежить від стану розробленості відповідної нормативно-правової бази, що регулює особливості реалізації громадянами наданих їм прав і свобод.

Погоджуємося з точкою зору В.Б. Авер'янова, що налагодження якісно нового рівня відносин між органами публічної адміністрації, їх посадовими особами та громадянами вимагає вироблення та запровадження з урахуванням європейського досвіду стандартів професійної етики державних службовців, встановлення відповідальності за дотримання цих стандартів [46]. Зважаючи на це, основним завданням у напрямку покращення взаємодії публічної адміністрації з громадянами є створення належних умов для максимального забезпечення органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування фахово підготовленими, високопрофесійними кадрами, здатними виконувати завдання загальнодержавного та регіонального рівня. У зв'язку з цим особливу увагу хотілося б звернути на необхідність врегулювання на законодавчому рівні пріоритетних напрямів здійснення якісної підготовки кадрів для публічної адміністрації: організації та проведення спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів з метою підвищення кваліфікації посадових осіб. Слід визначити на рівні відповідних нормативно-правових актів, що зазначені заходи мають здійснюватися визначеними на конкурсних засадах суб'єктами, що надають освітні послуги, на замовлення органів місцевого самоврядування, асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Також особливу увагу слід звернути на значущість проведення постійного моніторингу якості підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, визначення потреби органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації посадових осіб.

Реформування публічної адміністрації в Україні є важливим чинником підвищення ефективності публічного управління, виконання суспільного

замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади та місцевого самоврядування, а отже, і на належне врядування [101]. Саме тому одним із пріоритетних напрямків вдосконалення діяльності держави є реформа публічної адміністрації, утвердження ефективної та відповідальної влади на всіх рівнях. Основною метою реформування публічної адміністрації є формування ефективної системи публічної адміністрації, яка буде надавати громадянам якісні адміністративні послуги на тому рівні, який відповідатиме європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання коштів, буде своєчасно та адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві, різноманітні внутрішньополітичні, зовнішньополітичні та соціально-економічні виклики.

З метою набуття публічною адміністрацією в Україні відповідності стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування було розроблено проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [102]. Основною метою розробки зазначеного Проекту є усунення внутрішньої суперечливості та надмірної централізації у побудові публічної адміністрації, підвищення ефективності діяльності усіх складових публічної адміністрації, усунення передумов виникнення корупції, орієнтація на потреби простої людини та відкритість суспільству в цілому.

Серед основних завдань проведення реформи публічної адміністрації можна виділити наступні: формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади; організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування); створення системи спроможного місцевого самоврядування; зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації; гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [102]. Також до основних завдань реформування публічної адміністрації в Україні вважаємо за можливе віднести таке: формування ефективної організації виконавчої влади на державному, регіональному та місцевому рівні; формування та розвиток сучасної системи органів місцевого

самоврядування, яка б сприяла створення територіальних громад, здатних самостійно та якісно приймати управлінські рішення.

Як вже зазначалося в рамках даного підрозділу, важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної системи публічного управління, яка має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи [103]. З метою визначення основних напрямів адміністративної реформи в Україні у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України в рамках робочої групи «Сталий економічний розвиток, бізнес-клімат та інвестиції» створено підгрупу з адміністративної реформи. Зазначеною підгрупою було проведено 2 засідання: 6 та 13 квітня 2010 року, а також низку робочих зустрічей щодо опрацювання окремих питань, за результатами яких підготовлено документ «Реформа публічної адміністрації». Відповідно до цього документа основними стратегічними цілями проведення адміністративної реформи (зокрема у сфері публічної адміністрації) визначено такі:

- 1) реформування публічної адміністрації на центральному рівні;
- 2) реформування публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні;
- 3) реформування публічної служби;
- 4) вдосконалення процесів формування, реалізації та моніторингу державної політики;
- 5) вдосконалення відносин публічної адміністрації з громадянами.

Вивчення досвіду Європейського Союзу щодо проведення реформування публічної адміністрації засвідчило, що там завжди під час проведення масштабних реформ, формування державної політики з принципово важливих та глобальних питань приймаються «зелені» та «білі» книги. Зазначимо, що в Україні було використано такий досвід Європейського Союзу під час розробки «білої» та «зеленої» книг під назвою «Реформа публічної адміністрації в Україні».

Аналіз основних моментів, що знайшли своє відображення у «зеленій» книзі «Реформа публічної адміністрації в Україні», показав, що ця книга порушує

конкретну проблему у певній сфері державної політики, визначає її масштаби і суспільні групи, зацікавлені у її вирішенні. Метою «зеленої» книги є сприяння уряду щодо привернення уваги зацікавлених сторін і громадян до існуючої проблеми, а також з'ясування їх ставлення до можливих способів її вирішення [104, с. 8]. Таким чином, «зелена» книга є одним із способів розробки прозорої та ефективної політики з питань реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, в результаті належного ведення якої можливе створення такої системи публічної адміністрації європейського зразка, яка надаватиме якісні адміністративні послуги населенню. Слід зазначити, що саме якісне змістовне наповнення та прийняття «зеленої» книги «Реформа публічної адміністрації в Україні» має стати першим кроком на шляху до вдосконалення правових засад функціонування публічної адміністрації в Україні.

Що стосується «білої» книги «Реформа публічної адміністрації в Україні», то вона розробляється після проведення консультацій органів публічної адміністрації з громадськістю щодо основних положень «зеленої» книги [101, с. 8]. Отже, у «білій» книзі містяться конкретні пропозиції щодо усунення недоліків та подолання суперечностей, що були виявлені у ході вивчення «зеленої» книги. На нашу думку, в результаті роботи над «білою» книгою відбувається поглиблення взаємодії органів публічної адміністрації з громадськістю. З урахуванням пропозицій, викладених у «білій» книзі щодо напрямів реформування публічної адміністрації, можуть розроблятися проекти нормативно-правових актів та вноситися на розгляд Кабінету Міністрів України або Верховної Ради України.

Якісне реформування публічної адміністрації в Україні можливе лише у результаті системного і цілеспрямованого створення якісно нового наукового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації. Отже, варто наголосити на необхідності проведення реформування публічної адміністрації в Україні з урахуванням наукового підходу, розробок учених у цьому напрямку, їх пропозицій та рекомендацій. Підкреслимо, що виважене врахування пропозицій та рекомендацій науковців сприятиме ефективному реформуванню публічної

адміністрації в Україні та виведенню діяльності органів публічної адміністрації на якісно новий рівень у відповідності до європейських стандартів належного адміністрування. Якщо вже мова зайшла про приведення діяльності органів публічної адміністрації в Україні до стандартів належного адміністрування, які поширені в країнах Європейського Союзу, вважаємо за необхідне сформулювати основні із них.

Діяльність усіх керівних інституцій Європейського Союзу та органів державної влади його країн-членів відбувається виключно на основі суворого дотримання принципів демократії та верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина у відносинах з органами державної влади. Ґрунтуючись на зазначених принципах, вироблено дві провідні європейські концепції – концепція належного урядування (good governance) та концепція належного управління (good administration) [34, с. 19]. Саме завдяки розробці зазначених концепцій було належним чином організовано діяльність органів публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу.

Концепцію належного урядування розроблено з метою налагодження ефективної діяльності органів публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування усіх країн-членів Європейського Союзу. Основними принципами належного урядування названо такі: демократія; верховенство права; належне законодавство; законність; участь; відкритість; прозорість прийняття рішень; доступ до інформації; належна організація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідність; відповідальність; нагляд [34, с. 26, 27; 105; 106, с. 8]. Переконані, що саме застосування усіх зазначених вище принципів належного урядування органами внутрішніх справ України, котрі є складовим елементом публічної адміністрації, сприятиме узгодженню і формуванню спільної та зрозумілої для усіх політики у правоохоронній сфері.

Необхідно звернути увагу, що на основі концепції належного урядування було вироблено концепцію належного управління, зміст якої полягає в необхідності належного дотримання органами публічної адміністрації прав

громадян під час надання адміністративних послуг та обов'язку діяти виключно у суворій відповідності до законних очікувань суб'єктів відповідних правовідносин. До основних принципів концепції належного управління, дотримання яких Україною, на наше переконання, призведе до впорядкування діяльності усіх органів публічної адміністрації, у тому числі органів внутрішніх справ, належать принципи:

- законності;
- рівності;
- пропорційності,
- заборони зловживання владою;
- об'єктивності;
- врахування та відповідності законним очікуванням;
- інформування та консультування;
- справедливості;
- етичності;
- використання простої та зрозумілої мови;
- повідомлення про отримання документів;
- обов'язкової передачі документів уповноваженим органам;
- розумного проміжку часу для прийняття рішень;
- повідомлення про прийняте рішення;
- захисту даних та поваги приватної інформації;
- дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів;
- прозорості адміністративних дій;
- спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів;
- удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади; належної підготовки державних службовців;
- раціоналізації організації адміністрації;
- гнучкості у роботі практичних органів;

- доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти [34, с. 19, 20; 105].

У нормативно-правових актах Європейського Союзу принципи та стандарти належного управління також знайшли своє закріплення. Так, нормативно-правовими документами ЄС визначено чотири групи європейських стандартів належного управління:

- стандарти, що стосуються законності (законність, обов'язок адміністрації виконувати закон, недискримінація, рівність, пропорційність, заборона зловживання владою, безсторонність, нейтральність службовців та адміністрації, прийняття адміністративних рішень протягом розумного строку, право на оскарження адміністративного рішення, законні очікування та відповідь);

- стандарти, що застосовуються до участі індивідів (участь індивідів у вирішенні спорів певними альтернативними способами, право бути заслуханим та робити заяви);

- стандарти, що застосовуються до виконання (етичність, ефективність, постійність надання адміністративних послуг, продуктивне виконання управлінських завдань, навчання службовців);

- стандарти, що застосовуються до прозорості та контролю (використання простої, зрозумілої та сприйнятливої мови, ведення відповідних записів, прозорість адміністративної діяльності, активне поширення інформації, запити про надання інформації, дотримання конфіденційності, захист відомостей, повага приватності, повідомлення про прийняте рішення, зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання) [31, с. 15].

У результаті вивчення принципів належного управління можна дійти висновку, що діяльність усіх інституцій Європейського Союзу будується виключно на дотриманні таких принципів. Отже, значущість принципів належного управління, які є основою діяльності керівних інституцій Європейського Союзу та адміністративної діяльності органів публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу, є безсумнівною.

Підсумовуючи, вважаємо за можливе запропонувати кілька пропозицій та рекомендацій щодо поліпшення правових засад діяльності публічної адміністрації.

По-перше, з метою уникнення плутанини необхідно чітко визначити на законодавчому рівні структуру публічної адміністрації. У зв'язку з цим, на нашу думку, доцільно внести відповідні зміни та доповнення до Концепції реформування публічної адміністрації. Саме в Концепції має бути визначено, що до структури публічної адміністрації входять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (їх посадові особи), інші юридичні особи публічного права.

По-друге, необхідно забезпечити якнайшвидше прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України або закону України «Про адміністративну процедуру».

По-третє, визначити на законодавчому рівні основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг, принципи делегування публічно-сервісних повноважень щодо надання адміністративних послуг та порядку оплати адміністративних послуг, порядок встановлення розмірів оплати за надання платних адміністративних послуг (зокрема прийняти Закон України «Про адміністративні послуги»).

По-четверте, розробити та втілити у життя механізм протидії корупційним ризикам у системі органів публічної адміністрації.

По-п'яте, розробити єдину електронну базу даних – Реєстр адміністративних послуг органів публічної адміністрації – із чітким визначенням переліку адміністративних послуг, що можуть надаватися громадянам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами публічного права.

З огляду на зазначене вважаємо, що забезпечення належного функціонування публічної адміністрації в Україні вимагає приведення діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб публічного права у відповідність до стандартів та принципів діяльності публічних адміністрацій європейських країн (більш детально

особливості впровадження принципів та стандартів діяльності публічної адміністрації в європейських країнах в діяльність органів внутрішніх справ України будуть розглянуті у п. 2.2 дисертації). Приведення діяльності органів публічної адміністрації України у відповідність до стандартів та принципів діяльності публічних адміністрацій європейських країн означає створення ефективної та відносно стабільної системи органів виконавчої влади, розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення ефективної діяльності інших юридичних осіб публічного права, забезпечення якісного виконання делегованих повноважень, впровадження раціональної та прозорої процедури формування державної політики із залученням громадськості, розробки та впровадження ефективних правових механізмів захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації [107]. Слід акцентувати увагу на тому, що забезпечення належного функціонування органів публічної адміністрації України є однією із обов'язкових умов набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, на виконання якої мають бути спрямовані зусилля усіх органів державної влади в Україні. І доки не буде у повному обсязі здійснено реформу публічної адміністрації, не слід очікувати ефективного проведення реформ в усіх інших сферах суспільного життя.

### **1.3. Органи внутрішніх справ України як структурний елемент публічної адміністрації**

Початок третього тисячоліття ознаменувався для України низкою кардинальних змін у зовнішній та внутрішній політиці держави, у ході яких пріоритетного значення набуло прагнення України отримати статус повноправного члена Європейського Союзу. Європейський вибір України обумовлюється усвідомленням необхідності загальноєвропейської інтеграції як

важливого чинника державної незалежності, безпеки, політичної стабільності, економічного розвитку країни та соціальної злагоди у суспільстві. На сьогодні питання ефективного забезпечення прав і свобод людини та громадянина є найважливішим завданням внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової спільноти. Адже стан справ у сфері забезпечення прав і свобод людини, створення умов для їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому. Тому, в нових реаліях особливої значущості та актуальності набуває забезпечення на належному рівні європейської безпеки, гарантування безпеки та добробуту громадян, забезпечення їх прав і свобод.

Потреби суспільства та інтереси держави щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод громадян перетинаються, оскільки забезпечення законності та правопорядку становить одну з головних функцій держави і є запорукою стабільності суспільства. І держава, і суспільство зацікавлені в ефективному гарантуванні безпеки та добробуту громадян, належному забезпеченні їх прав і свобод, у впорядкованості внутрішніх державних відносин у правоохоронній сфері. Слід підкреслити, що важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка поміж іншим здійснюється через систему органів внутрішніх справ. У зв'язку з вищезазначеним варто акцентувати увагу на необхідності дослідження основних завдань та стратегічних напрямів діяльності органів внутрішніх справ України – органу публічної адміністрації, на який покладається обов'язок щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Отже, органи внутрішніх справ України можна розглядати як підсистему публічної адміністрації.

Як і будь-які інша система, органи внутрішніх справ мають ієрархічну побудову, на чолі якої знаходиться Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України). Зазначимо, що МВС України під час виконання

покладених на нього обов'язків керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами. Слід підкреслити, що специфічні завдання, функції і методи діяльності МВС України щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина встановлюються Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [108]. До числа інших важливих нормативно-правових актів України, що за своєю суттю складають правові основи діяльності органів внутрішніх справ України як структурного елементу публічної адміністрації, слід віднести також Закони України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року, «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» від 26 березня 1992 року, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року, «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 року № 3206, «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10 січня 2002 року, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29 липня 1991 року, Наказ МВС України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 18 вересня 1991 року № 403 [109-116] тощо.

Цілком очевидно, що правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ є досить різнобічною і здійснюється водночас на трьох рівнях: центральному, регіональному та місцевому. Окрему увагу хотілося б звернути на той факт, що чинним законодавством України не визначено чітку структуру саме органів внутрішніх справ (у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» встановлено лише структуру МВС України). Аналіз нормативно-правової бази, що регламентує діяльність органів внутрішніх справ України, дозволяє дійти висновку, що структуру органів внутрішніх справ України складають міліція; внутрішні війська; слідчий апарат

(відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» підрозділи досудового слідства знаходяться в організаційній підпорядкованості у міліції, але до її структури не входять); вищі навчальні заклади системи МВС, науково-дослідні установи, інші підприємства та установи забезпечення. Зазначимо, що наведені складові органів внутрішніх справ є взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими.

Слід підкреслити, що у науковій літературі практично відсутні дослідження, спрямовані на встановлення повного переліку органів та підрозділів, які входять до структури органів внутрішніх справ України. Більш того, почасти органи внутрішніх справ ототожнюються з підрозділами міліції, а завдання та правовий статус органів внутрішніх справ розкриваються лише через аналіз компетенції міліції. Звісно, міліція є найважливішою складовою органів внутрішніх справ, але, без всеохоплюючого аналізу правового статусу усіх складових цієї системи важко виробити ґрунтовні пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ у цілому.

Організаційна структура органів внутрішніх справ включає в себе багаторівневу сукупність різних за своїми функціями структурних підрозділів, об'єднаних у систему. Так, О. О. Сосновик зазначає, що за функціональним призначенням структурні підрозділи органів внутрішніх справ поділяються на:

- оперативно-слідчі підрозділи, які складаються з чергових частин, підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, внутрішньої безпеки, кримінальної міліції, слідчих підрозділів, підрозділів дізнання, Інтерполу, експертно-криміналістичних підрозділів;

- адміністративні підрозділи, до числа яких відносяться підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника (апарат Міністра, помічники, взаємодії з Верховною Радою та іншими органами); штабні (за винятком чергових частин); міліції громадської безпеки, кінологічні, у справах міграції, міжнародних зв'язків, режимно-секретні; інші спеціальні, підрозділи роботи з персоналом, Державної служби охорони, зв'язку; технічного захисту

інформації, інформаційних технологій, відомчої пожежної охорони, громадських зв'язків;

- забезпечувальні підрозділи, які поділяються на такі підрозділи: фінансово-економічні, контрольно-ревізійні; ресурсного та господарського забезпечення, медичного забезпечення та реабілітації; навчальні заклади, науково-дослідні установи; капітального будівництва та інвестицій; документального забезпечення, секретаріати, канцелярії; державного нагляду за охороною праці; ветеринарної міліції, редакційно-видавничі, з охорони та обслуговування матеріальних засобів недоторканого запасу; спортивні команди, палаци культури, клуби, музеї, оркестри [117, с. 33-34]. Діяльність зазначених підрозділів спрямована, у першу чергу, на забезпечення ефективної діяльності органів внутрішніх справ у цілому.

Загалом підтримуючи запропоновану О. О. Сосновиком функціональну структуру органів внутрішніх справ, водночас вважаємо за необхідне зробити застереження щодо її надмірної розгалуженості. Переконані, що для визначення загальної структури органів внутрішніх справ України, зокрема на законодавчому рівні, достатньо класифікації органів внутрішніх справ за функціональним призначенням на міліцію; державні сили спеціального призначення (внутрішні війська); слідчий апарат; вищі навчальні заклади системи МВС, науково-дослідні установи, інші підприємства та установи забезпечення.

Слід підкреслити, що завдання ОВС України виконуються заради досягнення певної мети – забезпечення громадського порядку та безпеки громадян на всій території держави, а мета та завдання органів внутрішніх справ визначають їх функції. Основними функціями органів внутрішніх справ України є: захист прав і свобод людини та громадянина; запобігання правопорушенням та їх припинення; боротьба зі злочинністю, виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; розробка та реалізація державної міграційної політики; участь у наданні соціальної та правової допомоги в межах, встановлених законодавством,

громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям та об'єднанням громадян у реалізації їх законних прав та інтересів; проведення досудового слідства у кримінальних справах. Слід підкреслити, що якісна реалізація функцій органами внутрішніх справ з урахуванням європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації вимагає чіткої організаційної побудови системи органів внутрішніх справ України, організації узгодженої взаємодії її елементів та здійснення контролю (у тому числі громадського) за результатами їх діяльності.

З метою отримання більш повного уявлення про діяльність органів внутрішніх справ України як структурного елементу публічної адміністрації коротко проаналізуємо компетенцію усіх складових елементів органів внутрішніх справ України для визначення перспективних напрямків удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України як складової публічної адміністрації.

Статтею 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» визначено таку структуру МВС України:

- Міністерство внутрішніх справ України - центральний орган управління;
- державні департаменти у складі МВС України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України;
- головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, управління, відділи МВС України на транспорті;
- міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;
- підрозділи судової міліції;
- підрозділи місцевої міліції;
- з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ;

- навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [114].

Слід зазначити, що наведена вище структура МВС України розроблена за адміністративно-територіальним поділом держави та частково відповідно до функціонального призначення органів внутрішніх справ. Що стосується функціональної структури органів внутрішніх справ України, яка визначається відповідно до функцій, виконання яких покладено на відповідні органи та підрозділи, то вона складається з таких елементів: міліція; внутрішні війська; слідчий апарат; вищі навчальні заклади системи МВС, науково-дослідні установи та інші підприємства та установи забезпечення. Зважаючи на вищевикладене, не зовсім зрозуміло, чому у Законі України «Про загальну структуру і чисельність МВС України» до структури МВС України відносяться тільки підрозділи судової та місцевої міліції. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» [109] міліція складається з кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, спеціальної міліції, внутрішньої безпеки. Отже, до структури МВС України, якщо будувати її з урахуванням функцій, які здійснюють відповідні підрозділи, необхідно включати усі підрозділи міліції. Якщо ж структуру МВС України будувати за адміністративно-територіальним поділом держави, тоді не зовсім зрозуміло, навіщо до неї включати ще й частково елементи функціональної структури. На нашу думку, було б більш доцільним розробити дві структури органів внутрішніх справ: одна – за адміністративно-територіальним поділом держави, друга – відповідно до функцій, виконання яких покладено на відповідні органи та підрозділи внутрішніх справ. Також хотілося б акцентувати увагу на необхідності розробки та прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України», оскільки чинний Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» визначає лише структуру самого Міністерства внутрішніх справ України. І вже у структурі Закону України «Про органи внутрішніх справ

України» окремо виділити розділ «Загальна структура і чисельність Міністерства внутрішніх справ України».

Отже, перейдемо безпосередньо до вивчення особливостей здійснення правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на центральному рівні, тобто аналізу основних засад діяльності МВС України як органу публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ. З урахуванням реформування органів внутрішніх справ України, що наразі триває [118], практично неможливо надати в рамках цього дисертаційного дослідження чітку структуру апарату МВС України. Так, наприклад, відповідно до Наказу МВС України «Про зміни в структурі кримінальної міліції апарату Міністерства» від 26 грудня 2011 року № 941 [119] у структурі апарату МВС України ліквідовано Департамент кримінальної міліції та створено на його базі цілу низку департаментів (Департамент карного розшуку, Департамент Державної служби боротьби з економічною злочинністю, Департамент аналізу та прогнозування, Департамент оперативної служби, Департамент оперативно-технічних заходів, Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків, Управління боротьби з кіберзлочинністю, Відділ кримінальної міліції у справах дітей). Отже, в структурі апарату МВС України постійно відбуваються зміни, спрямовані на поетапне перетворення ОВС України на правоохоронне відомство сучасного європейського типу, здатне забезпечити законні права і свободи громадян, протидію злочинності та корупції, громадську безпеку. Тож сьогодні ще немає усталеної структури органів внутрішніх справ України на всіх рівнях. У зв'язку з цим вважаємо за можливе в рамках даного дисертаційного дослідження основну увагу приділити не дослідженню структурної побудови сучасного МВС України, а проаналізувати діяльність органів внутрішніх справ України як єдиного органу публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ. Більш детально основні завдання, принципи та напрями реформування ОВС України будуть розглянуті у п. 2.4 дисертації.

Згідно з Указом Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 6 квітня 2011 року № 383 до

основних завдань МВС України відноситься формування та реалізація 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, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, формування та реалізація 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 [108].

Зазначимо, що як складова публічної адміністрації, органи внутрішніх справ наділені державно-владними та публічно-сервісними повноваженнями, необхідними для виконання покладених на них обов'язків. Чинним національним законодавством на МВС України покладено обов'язок реалізації значної кількості завдань та пріоритетних напрямів діяльності. Вважаємо в рамках нашого дослідження навести лише ті з них, що безпосередньо стосуються діяльності МВС України як органу публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ:

- у межах компетенції, визначеної законодавством, надання соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків;
- прийом заяв, повідомлень про правопорушення, що скоєні або готуються, а також про інші події від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- організація здійснення органами внутрішніх справ заходів із виявлення, розкриття та припинення злочинів;
- у межах компетенції, визначеної законодавством, організація та здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- у межах компетенції, визначеної законодавством, участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та у запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

- організація і проведення розшуку громадян у випадках, передбачених законодавством України та міжнародними договорами;
- забезпечення безпеки осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві;
- вжиття заходів щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечення здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ;
- у межах компетенції участь у здійсненні державної охорони органів державної влади України та посадових осіб;
- у межах компетенції вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також здійснення розшуку дітей, які зникли безвісти;
- у межах наданих повноважень забезпечення безпеки дорожнього руху;
- у межах компетенції вжиття заходів щодо запобігання та припинення насильства в сім'ї;
- забезпечення відповідно до законодавства функціонування дозвільної системи;
- у межах своїх повноважень організація та здійснення заходів щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф, а також щодо ліквідації їх наслідків тощо [108].

Таким чином, аналіз пріоритетних напрямків діяльності МВС України у сфері охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина можна доводити, що на органи внутрішніх справ покладається виконання широкого кола завдань правоохоронного характеру у сфері публічного адміністрування. Також варто зазначити, що під час виконання покладених на нього завдань МВС України, як орган публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ, уповноважене налагоджувати конструктивну взаємодію з іншими органами публічної адміністрації, діяльність яких тією чи іншою мірою

стосується охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Як вже зазначалося в рамках даного підрозділу, органи внутрішніх справ України за своїм функціональним призначенням складаються з міліції; державних сил спеціального призначення (внутрішніх військ); слідчого апарату; вищих навчальних закладів системи МВС, науково-дослідних установ, інших підприємств та установ забезпечення. Розглянемо особливості діяльності кожної складової органів внутрішніх справ у сфері публічного адміністрування.

Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Відповідно до чинного національного законодавства міліція в Україні – це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [109]. Основні завдання міліції такі:

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

До функцій міліції, під якими потрібно розуміти основні напрями її діяльності, належать: адміністративна; профілактична; оперативно-розшукова; кримінально-процесуальна; виконавча; охоронна [120, с. 6-7]. Таким чином,

характерними ознаками діяльності міліції є її виконавчо-розпорядчий, державно-владний та публічно-сервісний характер. Працівники міліції є представниками публічної адміністрації, що мають надавати обов'язкові для виконання приписи та розпорядження, застосовувати за наявності підстав заходи адміністративного примусу та надавати якісні адміністративні послуги. Окремо хотілося б акцентувати увагу на тому, що правом застосовувати заходи адміністративного примусу наділені не всі органи публічної адміністрації та не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано чинними національним законодавством (зокрема, міліція). Отже, право застосовувати заходи адміністративного примусу можна назвати однією з основних ознак органів внутрішніх справ як особливого різновиду органу публічної адміністрації.

Особливістю діяльності міліції також є й те, що міліції надане право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю для виконання покладених на неї обов'язків. Поділяємо твердження А. Т. Комзюка, що це є головною відмінною рисою міліції та дозволяє їй посісти особливе місце в державній системі правоохорони [121, с. 21]. Зважаючи на це, слід зазначити, що надане міліції чинним законодавством право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю для виконання покладених на неї обов'язків відрізняє міліцію серед усіх інших органів публічної адміністрації, які не належать до числа правоохоронних.

Слід погодитися з точкою зору О. М. Куракіна, що особливе правове становище міліції як структурного елементу публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ зумовлено, у першу чергу, значним обсягом та складністю її компетенції під час здійснення правоохоронних та організаційних функцій, зокрема тим, що на них покладається основний обсяг діяльності щодо боротьби зі злочинністю, роботі з профілактики та запобігання значній кількості злочинів та правопорушень [122, с. 91].

Таким чином, усе зазначене дає підстави для висновку, що міліція є найважливішою складовою органів внутрішніх справ України.

Міліція в Україні – це складова частина органів публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ, які здійснюють специфічну публічну діяльність та надають адміністративні послуги у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, охорони прав і свобод громадян, охорони об'єктів, попередження злочинів та інших правопорушень, здійснення дозвільної системи, реалізації державної міграційної політики.

Складовою частиною органів внутрішніх справ України є також внутрішні війська. Відповідно до Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (Про війська внутрішньої та конвойної охорони)» внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (далі – внутрішні війська) входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю [111].

Внутрішні війська складаються із з'єднань, військових частин і підрозділів з охорони важливих державних об'єктів, зокрема атомних електростанцій, з супроводження спеціальних вантажів і конвоювання заарештованих і засуджених, із військових частин спеціального призначення та спеціальних моторизованих військових частин міліції, підрозділів зв'язку, військових установ, навчальних закладів та учбових частин. Місця розташування на території України зазначених з'єднань, військових частин, установ внутрішніх військ визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України і погодженням з місцевими органами влади.

Відповідно до чинного законодавства України основними завданнями внутрішніх військ є таке:

- охорона та оборона важливих державних об'єктів, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;
- супроводження спеціальних вантажів;

- здійснення пропускнуго режиму на об'єктах, що охороняються;
- конвоювання заарештованих і засуджених;
- охорона підсудних під час судового процесу;
- переслідування та затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти;
- участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю;
- участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються;
- охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України [111].

Таким чином, можна зробити висновок, що діяльність внутрішніх військ носить більш охоронний характер, а не спрямована безпосередньо на боротьбу зі злочинами та їх попередженням. Зазначимо, що саме в цьому і полягає істотна відмінність внутрішніх військ від міліції.

Вважаємо за необхідне звернути увагу, що у різні часи підрозділи внутрішніх військ мали декілька назв, а саме: внутрішня військова сторожа, місцеві війська, польова жандармерія, конвойна сторожа, внутрішня та конвойна охорона, національна гвардія, але це у жодному разі не зменшувало важливості тих завдань, що ставилися перед ними [123, с. 118]. У зв'язку з тим, що за нових реалій сьогодення українське суспільство усвідомлює необхідність подальшої європейської інтеграції України, зокрема шляхом реформування публічної адміністрації, реформування внутрішньої та зовнішньої політики, економіки, оборони і безпеки, реформування органів внутрішніх справ, відновилася робота і з реформування внутрішніх військ. На нашу думку, метою реформування внутрішніх військ повинно бути приведення діяльності внутрішніх військ у відповідність до європейських стандартів діяльності публічної адміністрації, створення сучасної моделі органів публічної адміністрації правоохоронного типу, призначених для забезпечення внутрішньої безпеки України при одночасній оптимізації їх чисельності та скороченні бюджетних асигнувань на їх утримання. Більш детально

необхідність та особливості реформування внутрішніх військ МВС України буде розглянуто у наступному розділі дисертаційного дослідження під час визначення особливостей реформування органів внутрішніх справ як структурного елементу публічної адміністрації.

Вважаємо за необхідне коротко зупинитися за слідчому апараті, який на сьогодні є складовим елементом системи органів внутрішніх справ України. Зазначимо, що досудове слідство постає основною формою розслідування, під час якого проводиться всебічне, повне та об'єктивне дослідження обставин справи, виявляються обставини, що як викривають, так і виправдовують обвинуваченого, обтяжують або пом'якшують його вину. Метою досудового слідства не є вирішення питання про винність особи, яку було притягнуто до кримінальної відповідальності за вчинення злочину. Досудове слідство передуює судовому розслідуванню, винуватість або невинуватість особи визначає суд. Але слід підкреслити, що це у жодному разі не применшує роль досудового слідства.

Під досудовим слідством розуміється кримінально-процесуальна діяльність уповноважених на це органів держави (у тому числі органів публічної адміністрації) щодо збирання та перевірки доказів, встановлення факту злочину, особи, що його вчинила, та інших обставин, що підлягають доказуванню у справі. На сьогодні система органів досудового слідства в Україні є різноманітною та складається з багатьох слідчих підрозділів, які утворені у різних за своїм призначенням правоохоронних органах держави [124]. Так, відповідно до ст. 102 Кримінально-процесуального кодексу України органами попереднього слідства є слідчі прокуратури, слідчі органів внутрішніх справ, слідчі органів безпеки та слідчі податкової міліції. Отже, можна зробити висновок, що досудове слідство уповноважені здійснювати кілька правоохоронних органів, що, звісно, певним чином ускладнює їх діяльність, призводить до паралелізму в їх роботі та знижує якість проведення попереднього слідства в цілому.

Таким чином, особливу увагу хотілося б звернути на той факт, що у руслі реформування системи органів внутрішніх справ України, яке було

започатковане у 2010 році, планується створити самостійну систему досудового слідства – Слідчий комітет з його органами на місцях. Необхідність створення самостійної системи досудового слідства зумовлена тим, що серед слідчих підрозділів різних правоохоронних органів (навіть одного правоохоронного органу) не налагоджена чітка взаємодія, відсутні узгодженість та взаємодопомога в діяльності, постійно існують суперечки між слідчими підрозділами окремих правоохоронних органів (зокрема міліції та прокуратури). Зазначимо, що створення єдиного Слідчого комітету забезпечить проведення єдиної узгодженої державної політики у сфері протидії злочинності на всій території країни, виключить втручання в процесуальну діяльність не уповноважених на те законом органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, сприятиме зміцненню дисципліни та законності в діяльності органів публічної адміністрації у правоохоронній сфері.

Наступною складовою органів внутрішніх справ України, діяльність яких у сфері публічного адміністрування буде досліджено в рамках цієї роботи, є навчальні заклади системи МВС України. Система відомчої освіти в органах внутрішніх справ України включає до себе значну кількість відомчих навчальних закладів, в яких здійснюється підготовка та підвищення кваліфікації працівників органів внутрішніх справ. Так, слід зазначити, що довузівську підготовку працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх справ здійснюють юридичні ліцеї, профільні класи та училища професійної підготовки; вузівську та післявузівську (післядипломну) підготовку особового складу – відомчі вищі заклади освіти [125, с. 41]. Чинним законодавством встановлено, що до числа вищих навчальних закладів МВС України належать навчальні заклади таких типів: університети, академії, інститути, коледжі, училища [126].

Відповідно до Наказу МВС України «Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС» від 14 лютого 2008 року № 62 вищі навчальні заклади Міністерства внутрішніх справ України є багатoproфільними державними навчальними закладами, які підпорядковані МВС, засновані і

діють згідно із законодавством України, реалізують відповідно до наданої ліцензії (ліцензій) освітньо-професійні програми підготовки фахівців за певними освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечують навчання, виховання та професійну підготовку осіб з урахуванням нормативних вимог у галузі вищої освіти з метою задоволення освітніх потреб особи, суспільства і держави, а також здійснюють наукову і науково-технічну діяльність [127].

Основною метою діяльності вищих навчальних закладів системи МВС України є підготовка фахівців для органів і підрозділів внутрішніх справ, інших органів публічної адміністрації та юридичних осіб публічного права. Головними завданнями вищих навчальних закладів системи МВС є:

- освітня діяльність з підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів згідно зі стандартами вищої освіти;
- виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою;
- наукова, науково-педагогічна, науково-практична, науково-технічна і культурно-виховна діяльність;
- підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів для органів внутрішніх справ;
- спеціальна курсова підготовка;
- довузівська профорієнтаційна підготовка учнів шкіл, ліцеїв, гімназій та інших загальноосвітніх навчальних закладів, а також інших осіб, які мають право вступу до вищих навчальних закладів [127].

Вважаємо за необхідне додати, що діяльність вищих навчальних закладів системи МВС України має бути спрямована на формування творчого мислення майбутніх працівників органів внутрішніх справ, використання в процесі освіти працівників органів внутрішніх справ сучасних технологій дистанційної, відкритої і безперервної освіти тощо.

Таким чином, аналіз основних напрямків діяльності навчальних закладів системи МВС України уможливорює висновок, що зазначені заклади як

безпосередні суб'єкти публічної адміністрації надають послуги (у тому числі платні) у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях.

На органи внутрішніх справ України покладаються обов'язки щодо охорони та захисту прав і свобод особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, проведення досудового слідства у кримінальних справах. Складність завдань, виконання яких покладено на органи внутрішніх справ України, вимагає постійного зростання професіоналізму працівників ОВС, поглиблення їх знань у різноманітних сферах суспільного життя. У свою чергу, це вимагає належного рівня наукового забезпечення підготовки персоналу та наукового супроводження практичної діяльності органів внутрішніх справ. За нових реалій наука в органах внутрішніх справ має бути невід'ємною, інтегрованою частиною загальної науки, яка реалізується через відповідну систему вищих навчальних закладів освіти та науково-дослідних установ. Таким чином, можна зробити висновок, що наукова діяльність є невід'ємною складовою частиною освітньої діяльності вищих навчальних закладів системи МВС України. Вона має здійснюватися за принципами органічного поєднання освіти, науки і практики, збалансованого співвідношення фундаментальних і прикладних наукових досліджень, комплексного підходу до розв'язання наукових проблем правоохоронної діяльності, плановості проведення наукових досліджень, економічної доцільності та ефективності наукових досліджень [128, с. 92]. Основні завдання та напрямки наукової діяльності в системі МВС України визначені в Наказі МВС України «Про організацію наукової діяльності в системі МВС України» від 15.05.2007 р. № 154 [129].

Наукова діяльність в органах внутрішніх справ України здійснюється вищими навчальними закладами та їх науковими підрозділами (науково-дослідними інститутами, лабораторіями, відділами) та науково-дослідними установами МВС України (Державним науково-дослідним інститутом МВС України). Слід додати, що з метою наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ на рівні МВС України також створена Наукова рада МВС

України, основне призначення якої полягає у науковому обґрунтуванні стратегічного розвитку МВС України; визначенні перспектив та пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ; вивченні і узагальненні позитивного досвіду боротьби зі злочинністю, визначенні форм і методів його впровадження в діяльність органів внутрішніх справ; вирішенні питань, пов'язаних з підготовкою та перепідготовкою наукових та освітніх спеціальностей, визначенні напрямів розвитку та оптимізації відомчої системи і науки; організації взаємодії і співробітництва з органами публічної адміністрації (у першу чергу, з Національною академією наук України, Національною академією правових наук України, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерством юстиції України), правоохоронними органами та громадськими організаціями України, відповідними органами зарубіжних країн з питань наукового забезпечення правоохоронної діяльності тощо.

Вважаємо, що до основних проблемних питань, вивчати які мають відповідні наукові підрозділи в системи МВС України, належать такі:

- моніторинг і прогнозування стану правопорядку в державі, функціонування правоохоронної системи та системи ОВС зокрема, оцінка та наукове обґрунтування стратегічних та тактичних управлінських рішень, що стосуються функціонування та розвитку системи ОВС;
- дослідження причин, умов та закономірностей вчинення злочинів та інших правопорушень, міграційних процесів, форм та методів протидії протиправній поведінці, визначення оптимальних напрямів, форм та методів діяльності органів внутрішніх справ;
- розробка нових нормативно-правових актів, методик, рекомендацій, комп'ютерних програм, засобів спеціальної техніки та інших технічних пристроїв та механізмів, необхідних для підвищення ефективності діяльності ОВС для вирішення найбільш важливих проблем практичної діяльності органів і підрозділів системи МВС, що виникають при виконанні ними завдань та функцій, визначених законодавством.

Слід підкреслити, що, на жаль, дотепер в Україні не розроблено єдиного нормативно-правового акта, у якому б чітко було сформульовано поняття та встановлено структуру органів внутрішніх справ України, визначено їх завдання, функції та основні напрямки діяльності; порядок взаємодії підрозділів внутрішніх справ між собою та з іншими органами публічної адміністрації; умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; основи проходження служби в органах внутрішніх справ; засади соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ; основи фінансово-матеріального забезпечення; порядок нагляду та контролю за діяльністю органів внутрішніх справ.

На практиці за основу для характеристики правового статусу органів внутрішніх справ береться Закон України «Про міліцію», що видається нам необґрунтованим, оскільки міліція є лише одним, хоча й найбільшим за обсягом виконуваних завдань та функцій, кількістю працівників, служб та підрозділів, структурним підрозділом органів внутрішніх справ України [130, с. 11]. Крім міліції, як вже вказувалося, структуру органів внутрішніх справ України складають державні сили спеціального призначення (внутрішні війська); слідчий апарат; вищі навчальні заклади системи МВС, науково-дослідні установи та інші підприємства та установи забезпечення. Тому дослідження правового статусу органів внутрішніх справ виключно з урахуванням правового статусу міліції виявляється неповним, а пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, вироблені з урахуванням перспективних напрямків підвищення ефективності діяльності міліції, не призведуть до очікуваного ефекту. Відтак вказане можна визнати обґрунтуванням необхідності розроблення та прийняття спеціального нормативно-правового акта, положення якого всебічно регламентували би діяльність органів внутрішніх справ України як структурного елементу публічної адміністрації.

Цілком очевидно, що прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України» сприятиме усуненню прогалин у національному законодавстві, яке регламентує діяльність органів внутрішніх справ.

Необхідність прийняття зазначеного нормативного акта зумовлена цілою низкою факторів, до числа яких слід віднести такі:

- вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ;
- курс України на європейську інтеграцію, досягненню чого має сприяти виконання Україною Копенгагенських та Мадридських критеріїв;
- прагнення привести діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у відповідність до стандартів та принципів діяльності публічних адміністрацій європейських країн;
- оптимізація діяльності органів публічної адміністрації, у тому числі органів внутрішніх справ;
- вдосконалення системи та структури органів внутрішніх справ шляхом укрупнення підрозділів зі збереженням їх функціональності й одночасним виключенням необґрунтованої розрізненості, дублювання і паралелізму в роботі ряду служб, критичний перегляд їх функцій і повноважень;
- прагнення підвищити якість надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг;
- прагнення підвищити рівень довіри населення до органів публічної адміністрації, у першу чергу, до органів внутрішніх справ;
- важливість подальшого зміцнення партнерських відносин між органами внутрішніх справ та населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини;
- актуальність розробки сучасних механізмів мотивацій працівників органів внутрішніх справ та ефективної роботи зі зміцнення соціального захисту працівників органів внутрішніх справ тощо.

Слід підкреслити, що сьогодні існує проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України», внесений ще у 2008 році народним депутатом України Г. Г. Москалем. Але нестабільна політична ситуація в країні вплинула на те, що робота над зазначеним законопроектом не мала свого логічного завершення, запропоновані в ньому зміни не отримали підтримки з боку

керівництва держави, тож документ залишився не розглянутим. У даному законопроекті (стаття 1 «Визначення основних термінів») надається визначення поняття «органи внутрішніх справ». Так, під органами внутрішніх справ України пропонується розуміти єдину систему 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 [131].

Органи внутрішніх справ являють собою складну багаторівневу організаційну систему з широко розвиненою структурою. Саме тому у проекті Закону України «Про органи внутрішніх справ України» (стаття 10) пропонується дві структури органів внутрішніх справ: за територіально-функціональним та функціональним принципом. Так, за територіально-функціональним принципом структура органів внутрішніх справ України 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. Що ж стосується функціонального принципу, за яким має будуватися структура органів внутрішніх справ України, то відповідно до ст. 10 проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ України» до системи ОВС України входять: 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.

У результаті аналізу запропонованої у проекті Закону структури органів внутрішніх справ України можна зробити висновок, що законопроект є єдиним на даний момент документом, в якому структура органів внутрішніх справ України визначена не відповідно до адміністративно-територіального поділу України, а за територіально-функціональним та функціональним принципом.

Одним із пріоритетних завдань розвитку становлення України як правової, демократичної держави шляхом досягнення європейських стандартів у галузі публічного адміністрування є послідовна демократизація взаємовідносин органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) з приватними особами з метою охорони їх прав, свобод і законних інтересів, сприяння їх реалізації, а також дієвого захисту у разі порушення. Слід звернути увагу, що протягом тривалого часу діяльність органів публічної адміністрації (до числа яких входять і органи виконавчої влади), зокрема органів внутрішніх справ, мала суто розпорядницький, примусовий, а іноді й каральний характер. Але стрімка демократизація суспільних відносин в Україні, впровадження в практику діяльності правоохоронних органів пріоритету прав, свобод та законних інтересів особи над державними актуалізують перегляд основної мети їх діяльності, якою повинно стати обслуговування суспільства і його потреб [117, с. 3]. Вважаємо, що досягти цього неможливо без істотної модернізації взаємовідносин громадян з державними органами, зокрема з органами внутрішніх справ, відходу від радянської моделі правоохоронної діяльності з її суто каральною, а не публічно-сервісною складовою.

У підрозділі 1.2 дисертації однією з основних ознак публічної адміністрації названо те, що органи публічної адміністрації мають надавати якісні адміністративні послуги населенню. Зважаючи на те, що органи внутрішніх справ є специфічною складовою публічної адміністрації, надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг є також однією із ознак органів внутрішніх справ як органу публічної адміністрації.

На необхідність підвищення якості обслуговування населення органами внутрішніх справ постійно звертають увагу західноєвропейські вчені та посадові особи інституцій Європейського Союзу. Так, на першому Європейському конгресі з питань управління якістю роботи поліції (м. Мюнстер, Федеративна Республіка Німеччина, березень 1998 р.) акцентувалася увага на тому, що поліція має розглядатися як сервісна служба,

яка надає послуги населенню на окремій території, і повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг [132].

Слід підкреслити, що О. О. Сосновик до обов'язків органів внутрішніх справ, які тією чи іншою мірою стосуються надання зазначеними органами адміністративних послуг (переважно платних), відносить такі:

- здійснення реєстрації та обліку автотранспортних засобів, прийом іспитів на право керування транспортними засобами і видача відповідних документів;
- видача відповідно до законодавства дозволів на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються;
- охорона на договірних засадах майна громадян, колективного і державного майна, а також майна іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб та громадян, осіб без громадянства;
- забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять [117, с. 48].

Вважаємо за можливе не погодитися з думкою О. О. Сосновика, оскільки не усі із наведених ним послуг, що надаються органами внутрішніх справ, належать до числа адміністративних. Так, наприклад, охорона на договірних засадах майна громадян, колективного і державного майна, а також майна іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб та громадян, осіб без громадянства здійснюється на підставі цивільно-правових угод; забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, не має жодного відношення до адміністративно-правових відносин. До того ж, запропонований О. О. Сосновиком перелік адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ, не є повним. Зважаючи на це, перш ніж запропонувати свій перелік найбільш значущих адміністративних послуг, які можуть надавати органи

внутрішніх справ, вважаємо за необхідне зосередитися на основних ознаках зазначених послуг.

У результаті аналізу позицій учених (зокрема К. А. Афанасьєва, М. А. Козіка, О. О. Сосновика) [117, с. 28-29; 133-134] щодо переліку основних ознак адміністративних послуг, які мають право надавати органи внутрішніх справ, можна зробити висновок, що зазначеним послугам притаманні такі ознаки:

- ці послуги безпосередньо пов'язані із суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ;
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави;
- мають оплатний характер відповідно до визначених чинним законодавством розцінок;
- надаються конкретним приватним (фізичним і юридичним) особам, за їх ініціативою (тобто за їх зверненням) з приводу задоволення їх правомірних вимог, потреб та інтересів;
- результатом адміністративної послуги є адміністративний акт - рішення або дія адміністративного органу;
- безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень органами внутрішніх справ;
- у силу важливості предмета цих послуг (зброя, вибухові пристрої, печатки, штампи, паспорта тощо), а інколи і їх безпеки, держава має монопольний характер на їх надання;
- наданню конкретної адміністративної послуги, як правило, реєстрації, видачі дозволу, ліцензії передуює перевірка приватної особи;
- для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги;
- приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення ними

неправомірних дій) користуватись результатами наданих їм послуг;

- надання цих послуг спрямоване на створення (дотримання) нормативно передбачуваних умов для належної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків.

Таким чином, з огляду на основні ознаки адміністративних послуг, які мають право надавати органи внутрішніх справ, та аналіз національного законодавства [108; 109; 135; 136] варто зробити висновок, що до адміністративних послуг (у тому числі платних), які надаються органами внутрішніх справ, доцільно віднести таке:

- забезпечення відповідно до законодавства функціонування дозвільної системи;
- здійснення відповідно до законодавства оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності;
- участь у межах компетенції, визначеної законодавством, у стандартизації, метрологічному забезпеченні, підтвердженні відповідності встановленим вимогам продукції спеціального призначення (робіт, послуг), яка надходить до органів внутрішніх справ;
- супроводження в установленому порядку небезпечних, надгабаритних та великовагових вантажів, що перевозяться транспортними засобами;
- супроводження і забезпечення безпечного руху транспортних засобів спеціального призначення;
- державна реєстрація (перереєстрація) та облік призначених для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування транспортних засобів усіх типів; прийом державних іспитів на право керування транспортними засобами всіх категорій;
- видача реєстраційних і дозвільних документів на транспортні засоби, посвідчень водія, довідок щодо стану безпеки дорожнього руху та обставин дорожньо-транспортних пригод фізичним і юридичним особам, підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів та інших документів з питань, що належать до їх компетенції;

- надання правової допомоги і необхідної інформації про умови дорожнього руху його учасникам, особливо неповнолітнім, інвалідам, громадянам похилого віку;

- видача в установленому порядку дозволів на рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами та в колоні, параметри і перелік яких встановлені Правилами дорожнього руху, державними стандартами, угодами про міждержавні перевезення небезпечних вантажів і здійснення контролю за дотриманням при цьому відповідними посадовими і службовими особами та громадянами норм, правил та стандартів забезпечення безпеки дорожнього руху;

- разом з відповідними службами Міністерства оборони України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, дорожніх, комунальних, транспортних та інших підприємств, установ та організацій здійснення невідкладних заходів щодо організації дорожнього руху на вулицях і дорогах у разі виникнення стихійного лиха, аварій та катастроф, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, інших надзвичайних подій, а також для евакуації громадян, техніки, підприємств, установ та організацій;

- здійснення оформлення і видачі громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство;

- здійснення ідентифікації громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;

- здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб;

- проведення ідентифікації біженців та осіб, які звернулися за захистом в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, тощо.

Необхідність платного надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг зумовлена тим, що цей вид діяльності потребує певних матеріальних витрат, а обов'язок щодо їх оплати справедливо покласти на

конкретну особу, яка бажає отримати зазначені послуги, а не на все суспільство. Також варто взяти до уваги, що практика надання платних адміністративних послуг органами публічної адміністрації, у тому числі органами внутрішніх справ, у країнах Західної Європи є надзвичайно поширеною протягом уже тривалого часу. Зважаючи на обраний Україною курс на європейську інтеграцію, досягненню чого має сприяти виконання Україною Копенгагенських та Мадридських критеріїв, прагнення підвищити якість надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг, було б доцільно вивчити та врахувати досвід зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг платного характеру. На нашу думку, запозичення позитивного світового досвіду надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ сприятиме формуванню ефективної державної політики України у сфері внутрішніх справ та виведенню діяльності відповідних органів публічної адміністрації на якісно новий рівень.

Безперечно, наразі в Україні існує багато проблем у сфері надання якісних адміністративних послуг органами внутрішніх справ. У першу чергу, це зумовлено недосконалою адміністративно-правовою базою, положення якої не завжди враховують потреби та інтереси приватних осіб під час регулювання їх відносин з органами публічної адміністрації (у тому числі органами внутрішніх справ). Основними недоліками у організації діяльності органів внутрішніх справ щодо якісного надання адміністративних послуг слід назвати таке:

- брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг;
- складність процедури надання адміністративних послуг;
- перекладання обов'язків органів внутрішніх справ щодо збирання довідок на приватних осіб. Так, наприклад, під час оформлення закордонного паспорту обов'язок щодо надання довідки про відсутність судимості покладається на саму приватну особу, а не на відповідні підрозділи внутрішніх справ;
- необґрунтоване завищення ціни на окремі види адміністративних послуг;
- обмеженість днів та тривалості прийомів громадян в органах внутрішніх справ;

- зобов'язання приватних осіб сплачувати «добровільні» благодійні внески за надання адміністративних послуг, які не відносяться до числа платних;
  - необґрунтовано перебільшений перелік документів, які повинні надавати приватні особи в органи внутрішніх справ для отримання конкретної адміністративної послуги;
  - порушення строків надання окремих видів адміністративних послуг.
- Зазначимо, що задоволеність приватної особи від отриманої адміністративної послуги залежить, зокрема, від своєчасності її надання, тобто від надання адміністративної послуги у встановлений строк. Офіційно встановлюваний строк надання певного виду адміністративних послуг має бути обґрунтованим. Отже, несвоєчасне надання органами внутрішніх справ необхідної адміністративної послуги, тобто прострочення, неврахування обставин конкретної справи, якщо була потреба у прискореному вирішенні, є підставами для негативної оцінки якості надання адміністративних послуг за цим критерієм;
- відсутність можливості замовити певну адміністративну послугу, зробивши попередньо заяву по телефону, факсу, Інтернету;
  - ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил [117, с. 167; 137].

На нашу думку, усунення на законодавчому рівні наведених вище недоліків в організації діяльності органів внутрішніх справ щодо якісного надання адміністративних послуг сприятиме реальному закріпленню прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб як найвищої соціальної цінності; надасть змогу розглядати діяльність органів внутрішніх справ як публічно-сервісну, а не як карально-репресивну, що є позитивно виправданою практикою діяльності публічної адміністрації, у тому числі поліції, країн Європейського Союзу.

Таким чином, у результаті проведеного аналізу органів внутрішніх справ України як структурного елемента публічної адміністрації можна сформулювати власне визначення поняття «органи внутрішніх справ». Під органами внутрішніх справ пропонуємо розуміти єдину систему органів публічної адміністрації у сфері

внутрішніх справ, що підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України та підконтрольні Кабінету Міністрів України, на які законодавством України покладені функції охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; попередження, виявлення, розкриття та припинення злочинів та інших правопорушень; надання якісних адміністративних послуг, зокрема надання соціальної та правової допомоги громадянам; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства.

Органам внутрішніх справ притаманна низка ознак, які відрізняють їх від інших органів публічної адміністрації, зокрема такі:

1) це певним чином узгоджена і організована система органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні функції у правоохоронній сфері;

2) працівники органів внутрішніх справ наділені правом застосовувати заходи адміністративного примусу;

3) працівники органів внутрішніх справ наділені правом застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю для виконання покладених на неї обов'язків;

4) ефективна діяльність органів внутрішніх справ України щодо охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань значної мірою залежить від рівня взаємодії органів внутрішніх справ у населенням, від рівня довіри населення до працівника органів внутрішніх справ;

5) органи внутрішніх справ надають адміністративні послуги населенню (у тому числі платні);

6) сучасна діяльність органів внутрішніх справ характеризується відходом від радянської моделі правоохоронної діяльності та переходом на якісно нові засади практичної діяльності, від каральних до соціально-сервісних функцій;

7) неможливість використання органів внутрішніх справ у політично-партійних, групових чи особистих інтересах.

### **Висновки до Розділу 1**

1. Входження України до європейського правового, політичного, економічного та інформаційного простору є необхідною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу. З'ясовано теоретико-методологічні засади інтеграції України до європейського правового простору (зокрема, з'ясовано зміст понять «європейське право», «право Європейського Союзу», «правовий простір», «система права», «правова система», «правове поле», «європейський правовий простір», «європейське адміністративне право», «адміністративне право країн-членів Європейського союзу», «європейський адміністративний простір»).

2. У широкому розумінні європейське право – це сукупність правових норм, що регулюють різноманітні інтеграційні процеси в Європі. У вузькому розумінні європейське право – це сукупність правових актів, які регулюють відносини, що складаються переважно між державами Європейського Союзу з питань європейської інтеграції та захисту прав людини.

3. Сьогодні європейське право перебуває у стадії свого формування та розвитку. Середовищем для нього є європейський правовий простір, що окреслює просторові межі майбутнього європейського права, визначає його інституційну основу та юридичні засади.

4. Аналізом історії виникнення поняття «європейський правовий простір» доведено, що реальними рамками європейського правового простору є не географічні показники, а, перш за все, правові. Тому необхідно чітко розмежувати такі поняття як «правовий простір», «правове поле», «правова сфера», «правова система», «система права», «система нормативно-правових актів».

5. Зважаючи на те, що ключова роль у понятті «європейський адміністративний простір» відводиться категорії «адміністративне право», під європейським адміністративним правом у загальному вигляді слід розуміти право, що регулює діяльність європейської публічної адміністрації, особливості взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами. Поняття «європейське адміністративне право» можна визначати у широкому та вузькому значенні. У широкому сенсі під європейським адміністративним правом слід розуміти право, що регулює діяльність європейської адміністрації (сукупність європейських та національних адміністративних органів), а також органів, установ та агенцій європейських регіональних організацій (Європейського Союзу, Організації з безпеки та стабільності в Європі, Ради Європи, Західноєвропейського союзу, країн-членів Європейської зони вільної торгівлі). У вузькому розумінні під європейським адміністративним правом слід розуміти право, що регулює діяльність тільки європейської адміністрації, тобто сукупності інституцій Європейського Союзу та органів публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу, визначає порядок взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами.

6. Інтеграція України у європейський правовий простір супроводжується широкомасштабним реформуванням правової системи України, зокрема оновленням вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Ефективність реформування правової системи України у першу чергу залежить від врахування основних правових цінностей, що були напрацьовані європейською спільнотою. Проведення реформи адміністративного права на основі європейських принципів та стандартів має бути спрямоване на модернізацію існуючих та запровадження якісно нових інститутів адміністративного права. Очевидно, що центральною категорією системи науки адміністративного права постає питання про організацію діяльності адміністративних установ у сфері внутрішнього управління – органів публічної адміністрації.

7. У ході реформування системи органів виконавчої влади України шляхом створення системи органів публічної адміністрації доцільне врахування

європейських стандартів та цінностей у сфері управління державою – основних положень концепції європейського адміністративного простору.

8. Приведення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у відповідність до стандартів та принципів діяльності публічних адміністрацій європейських країн означає створення ефективної та відносно стабільної системи органів виконавчої влади, розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення ефективної діяльності інших юридичних осіб публічного права, забезпечення якісного виконання делегованих повноважень, впровадження раціональної та прозорої процедури формування державної політики із залученням громадськості, розробки та впровадження ефективних правових механізмів захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації.

9. Упровадження таких заходів, як приведення чинного національного законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування; передача повноважень з надання основних адміністративних послуг на рівень органів місцевого самоврядування укрупнених територіальних громад, а повноважень з контролю за відповідністю якості надання зазначених послуг державним стандартам – місцевим органам виконавчої влади; розробка та впровадження механізмів ефективного врядування на місцевому рівні, налагодження більш активного залучення громадян до процесу підготовки та прийняття рішень на місцевому рівні, сприятиме вдосконаленню діяльності органів місцевого самоврядування як елемента публічної адміністрації та приведенню її у відповідність до європейських норм та стандартів. Доцільно розмежувати на законодавчому рівні повноваження місцевих органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій – та органів місцевого самоврядування, що сприятиме усуненню компетенційних спорів між ними з приводу різного розуміння меж виконання своїх функцій та вдосконаленню діяльності публічної адміністрації в цілому.

10. Надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо підвищення якості проведення реформи публічної адміністрації в Україні. Запропоновано визначити

на законодавчому рівні структуру публічної адміністрації (шляхом прийняття Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні»); наголошено на необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України або Закону України «Про адміністративну процедуру», Закону України «Про адміністративні послуги»; розробити та впровадити механізм протидії корупційним ризикам в системі публічної адміністрації; розробити єдину електронну базу даних – Реєстр адміністративних послуг органів публічної адміністрації.

11. Одним із основних показників ефективності функціонування публічної адміністрації в Україні є рівень довіри громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

12. Серед пріоритетних завдань розвитку становлення України як правової, демократичної держави шляхом досягнення європейських стандартів у галузі публічного адміністрування чине найголовнішим є послідовна демократизація взаємовідносин органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) з приватними особами з метою охорони їх прав, свобод і законних інтересів, сприяння їх реалізації, а також дієвого захисту у разі порушення.

13. Одним із обов'язків публічної адміністрації у будь-якій країні є задоволення інтересів суспільства та громадян, у першу чергу, задоволення інтересів публічного характеру, виконання яких потребує публічного використання адміністрацією сервісних повноважень. Характерною особливістю відносин, що виникають з приводу задоволення інтересів публічного характеру, є те, що органи публічної адміністрації виступають в них владною стороною, яка уповноважена реалізовувати покладені на неї публічні обов'язки (виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні).

14. Не підлягає сумніву, що якісна реалізація функцій органами внутрішніх справ з урахуванням європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації вимагає чіткої організаційної побудови системи органів внутрішніх справ України, організації узгодженої взаємодії її елементів та здійснення контролю (у тому числі громадського) за результатами їх діяльності. У зв'язку з цим обґрунтованою є необхідність розробки та прийняття

спеціального нормативно-правового акта, положення якого б всебічно регламентували діяльність органів внутрішніх справ України як структурного елементу публічної адміністрації – Закону України «Про органи внутрішніх справ України».

15. Враховуючи необхідність чіткого закріплення на законодавчому рівні структури органів внутрішніх справ, у структурі Закону України «Про органи внутрішніх справ України» варто окремо виділити розділ «Загальна структура і чисельність Міністерства внутрішніх справ України».

16. Надане міліції чинним законодавством право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю для виконання покладених на неї обов'язків відрізняє міліцію серед усіх інших органів публічної адміністрації, які не належать до числа правоохоронних.

17. Розпочате реформування системи досудового слідства забезпечить проведення єдиної узгодженої державної політики у сфері протидії злочинності на всій території країни, унеможливить втручання в процесуальну діяльність не уповноважених на те законом органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, сприятиме зміцненню дисципліни та законності в діяльності органів публічної адміністрації у правоохоронній сфері.

18. Необхідним є підвищення якості обслуговування населення органами внутрішніх справ, зокрема шляхом якісного та своєчасного надання адміністративних послуг.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

#### **2.1. Стан та перспективи розвитку поліцейського права як основи діяльності органів внутрішніх справ України**

Відповідно до статті 29 Договору про Європейський Союз однією із основних цілей політики Європейського Союзу є забезпечення громадянам держав-членів високого рівня безпеки у просторі свободи, безпеки та справедливості через спільні дії держав-членів у сферах поліційної та судової співпраці в кримінальних справах, а також через запобігання расизмові й ксенофобії та боротьбу проти них [138]. Саме з метою виконання поставлених цілей керівні інституції Європейського Союзу та органи публічної адміністрації держав-членів Європейського Союзу повинні вживати дієвих заходів щодо захисту основних прав і свобод, життя та здоров'я своїх громадян, створювати відповідні органи публічної адміністрації у сфері забезпечення безпеки (до яких належать і органи внутрішніх справ).

Але слід зазначити, що прагнення уповноважених органів публічної адміністрації реалізовувати ефективну державну політику у сфері забезпечення внутрішньої безпеки може призвести до виникнення конфлікту інтересів, коли з метою забезпечення внутрішнього правопорядку і безпеки в державі, недопущення настання конкретної загрози може здійснюватися втручання органів публічної адміністрації в приватне життя громадян, яке охороняється законом. Закладене у правовій державі протиріччя, – з одного боку, гарантування безпеки як передумови свободи та, з іншого, забезпечення свободи вільної від домагань держави сфери, – вирішується при ухваленні норм поліцейського права [139]. Поділяємо точку зору В. М. Білика, що якщо

поліцейсько-правові приписи дозволяють органам держави певну свободу дій (розсуд), то при реалізації цих дій, відповідно, мають бути враховані конституційно-правові цілі й обсяг захисту відповідного права, що буде порушене цими діями [140, с. 70]. Таким чином, можна зробити висновок, що саме норми поліцейського права гарантують внутрішню безпеку держави в цілому; визначають механізм захисту прав і свобод громадян від неправомірних дій; визначають структуру і повноваження органів публічної адміністрації, наділених поліцейськими функціями, зокрема регламентують діяльність органів внутрішніх справ; визначають межі застосування заходів адміністративного примусу; визначають склади адміністративних правопорушень та межі відповідальності за їх вчинення.

Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, вважаємо корисним проаналізувати сучасний стан поліцейського права в Європі, визначити місце поліцейського права у системі українського права та дослідити категоріальний апарат поліцейського права. Під час аналізу сучасного стану поліцейського права в Європі зосередимо увагу здебільшого на досвіді Німеччини та Польщі, оскільки саме класична модель німецького поліцейського права адаптована переважною більшістю європейських держав на рівні національного законодавства.

Як зазначає О. С. Проневич, сучасна правова доктрина заперечує наявність поліцейського права, однак останнім часом перспектива його виокремлення активно дискутується в адміністративно-правовій науці [141, с. 87]. Так, починаючи з 90-х років XX століття, у вітчизняній юридичній науці почали висловлюватися думки щодо необхідності виокремлення поліцейського права. Підставою для переосмислення змісту поліцейської складової адміністративного права (виокремлення поліцейського права) поставало існування поліцейського права як галузі права у системах права європейських держав.

Так, наприклад, поліцейське право Німеччини невідривно пов'язане з правом порядку або правом безпеки, що загалом охоплюються особливою

частиною права управління [142]. Зважаючи на це, сучасні російські вчені-адміністративісти (зокрема Ю. П. Соловей та К. С. Бельський [143; 144]) вважають за необхідне визначити можливість існування поліцейського права як одного із самостійних елементів сучасної системи права.

Але варто звернути увагу, що існують і точки зору про неможливість та недоцільність виокремлення поліцейського права. Це аргументується тим, що дефініція «поліція» законодавчо не закріплена, а також не розробленістю необхідної нормативно-правової бази [141, с. 90]. Погоджуємося з О. С. Проневичем та Ю. П. Солов'єм, що подібна аргументація не є переконливою, оскільки існування поліцейського права зумовлено не назвою, а, у першу чергу, змістом діяльності його суб'єктів [141, с. 87; 143]. До того ж слід підкреслити, що у переважній більшості країн апарат, на який покладається обов'язок щодо охорони та захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, має назву – поліція. Таким чином, приєднуємося до позиції К. С. Бельського, що категорична відмова держави та суспільства від терміна «поліція» є необґрунтованою [143]. Вважаємо, що поліцейське право можна визнати самостійним елементом сучасної системи права.

Отже, розглянемо існуючі підходи до визначення сутності поліцейського права та спробуємо надати власне визначення цьому поняттю.

Як вважає К. С. Бельський, поліцейське право – це організована сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [143]. На переконання І. П. Антонова, поліцейське право – це сукупність правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин у зв'язку та з приводу практичної реалізації приписів органів виконавчої влади [145]. Ю. П. Соловей зазначає, що під поліцейським правом слід розуміти організовану сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, що здійснюється поза рамками цивільного, кримінального та кримінально-виконавчого процесів [144]. Також Ю. П. Соловей звертає окрему

увагу, що нормами поліцейського права регулюється тільки поліцейська діяльність, яка здійснюється поза межами цивільного, кримінального та кримінально-виконавчого процесу. Не зовсім зрозуміло, навіщо окремо підкреслювати, що в рамках поліцейського права досліджується лише діяльність, яка не регламентується нормами цивільного, кримінального та кримінально-виконавчого процесу. Нам видається ця особливість такої діяльності цілком логічною, оскільки поліцейське право є підгалуззю адміністративного права.

Як зазначає Ф. Д. Фіночко, поліцейське право як наука про поліцію у широкому значенні цього слова означає сукупність державних і громадських заходів, спрямованих на охорону та розвиток народного добробуту й безпеки [146, с. 88].

Існує і більш широке визначення поняття поліцейського права, дане, наприклад, І. І. Мушкетом, який вважає, що поліцейське право є регулятивно-охоронною системою, наділеною реальною (легітимною, забезпеченою системою дієвих гарантій) можливістю керувати на основі застосування переконання і примусу діями індивідуальних і колективних суб'єктів права з метою узгодження інтересів особистого, корпоративного і загальносоціального характеру, а також підпорядкування цих інтересів єдиній волі [147, с. 16].

Таким чином, з урахуванням наведених визначень поняття «поліцейське право» вважаємо, що поняття «поліцейське право» можна розглядати у широкому та у вузькому розумінні. Під поліцейським правом у широкому значенні слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності усіх правоохоронних органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя.

Під поліцейським правом у вузькому значенні слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності

органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя.

У сучасній адміністративно-правовій науці відомою є точка зору, відповідно до якої в предметі адміністративно-правового регулювання виокремлюються три основні підгалузі: управлінське право, поліцейське право та право адміністративної юстиції [143; 148]. Вважаємо за можливе висловити кілька зауважень з цього приводу.

Як зазначає О. М. Бандурка, адміністративне право традиційно вважається «управлінським правом» [31, с. 60]. Отже, можна зробити висновок, що О. М. Бандурка до числа підгалузей адміністративного права не відносить управлінське право, а вважає поняття «адміністративне право» та «управлінське право» словами-синонімами, оскільки саме норми адміністративного права регулюють діяльність держави (у вигляді її органів) у сфері внутрішнього управління.

Але деякі науковці відносять управлінське право до числа підгалузей адміністративного. Так, як зазначає В. В. Галуцько, предмет адміністративного права – це система широких суспільних відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг з метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадського суспільства та держави з можливістю застосування до порушників адміністративно-правових норм заходів державного примусу та адміністративної відповідальності [149]. На думку В. К. Колпакова, предмет адміністративного права складають відносини, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань [150]. Так, В. К. Колпаков вважає, що предмет адміністративного права складають відносини публічного управління, адміністративних послуг, відповідальності публічної адміністрації за

неправомірні дії чи бездіяльність, відповідальність об'єктів публічного управління (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку і правил. Отже, можна зробити висновок, що В. В. Галуцько та В. К. Колпаков розглядають управлінське право як складову частину адміністративного права, а не як слова-синоніми.

Визначаючи місце управлінського права в системі адміністративного права, В. Б. Авер'янов також зазначав, що управлінське право є лише однією із складових частин діяльності органів публічної влади [151]. На думку вченого, предмет адміністративного права доцільно доповнити трьома групами не «управлінських» відносин: відносин, що виникають у зв'язку з підготовкою і прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації численних суб'єктів прав приватних осіб; відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг; відносин щодо застосування адміністративного примусу. Водночас В. Б. Авер'янов зазначав, що за будь-якого підходу до тлумачення адміністративного права за управлінськими відносинами в цілому зберігається провідне визначальне місце [34, с. 241]. Зі сказаного можна зробити висновок, що В. Б. Авер'янов вважав управлінське право окремою підгалуззю адміністративного права.

Вважаємо доцільним приєднатися до позиції науковців (зокрема В. Б. Авер'янова, В. В. Галуцька та В. К. Колпакова) щодо хибності ототожнення понять адміністративне та управлінське право, адже управлінське право є підгалуззю адміністративного права (воно регулює лише частину відносин, які складають предмет адміністративного права).

Що ж до безпосереднього зв'язку поліцейського права та права адміністративної юстиції, про який говорять К. С. Бельський та А. П. Головін [143; 148], то вважаємо за можливе з цим не погодитися, оскільки юстиційне право не є підгалуззю адміністративного права, воно є самостійною галуззю права.

Варто підтримати тезу Р. С. Мельника, що поліцейське право має поставати складовою частиною Особливої частини адміністративного права. Ця галузь права покликана, з одного боку, втілити у життя конституційні приписи щодо забезпечення безпеки у державі, а з іншого – переформатувати відносини між правоохоронними органами та приватними особами, на що вже досить давно очікує українське суспільство [152, с. 336].

Поліцейське право постає системним утворенням, яке включає до себе наступні інститути: інститут правового визначення об'єктів поліцейської охорони (складається із сукупності правових норм, що визначають перелік об'єктів поліцейської діяльності – цінностей, які належить охороняти під час здійснення поліцейської діяльності), інститут правового статусу суб'єктів поліцейської діяльності (складається із сукупності правових норм, що визначають перелік та правовий статус суб'єктів поліцейської діяльності), інститут правового визначення способів поліцейської діяльності (складається із сукупності правових норм, що визначають методи та форми поліцейської діяльності). З метою отримання більш повного уявлення про роль поліцейського права як правової основи діяльності органів внутрішніх справ вважаємо за доцільне надати коротку характеристику зазначеним інститутам.

Перш ніж розглянути сутність об'єктів поліцейської діяльності, слід бодай коротко зупинитися на аналізові змісту поліцейської діяльності. Так, поліцейська діяльність як наглядово-примусова діяльність, що здійснюється з метою наведення порядку в громадських місцях, – необхідний атрибут держави. Як зазначає А. В. Околов, поліцейська діяльність є публічною за своєю суттю: вона здійснюється не з метою отримання приватної вигоди тими, на кого покладено обов'язок виконання поліцейських функцій, а в інтересах усього суспільства [153]. На сьогодні під поліцейською діяльністю слід розуміти особливий вид публічної діяльності, спрямованої на дотримання балансу інтересів під час охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони та захисту основних прав і свобод людини та

громадянина, одночасно пов'язаної із застосуванням заходів державного примусу.

Зазначимо, що поліцейська діяльність в Україні складається з:

- наглядової діяльності за піднаглядними об'єктами;
- вжиття заходів прямого адміністративного примусу з метою попередження та припинення протиправного діяння;
- здійснення адміністративної юрисдикції («поліцейського суду») [154, с. 127].

Але не слід ототожнювати такі поняття як «поліцейська діяльність» та «правоохоронна діяльність». Поліцейська діяльність постає частиною правоохоронної діяльності. Зазначимо, що у широкому розумінні правоохоронну діяльність (діяльність з охорони права) здійснюють практично усі органи держави, навіть ті, які не є правоохоронними. Так, наприклад, Міністерство освіти і науки, молоді і спорту України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України під час здійснення ліцензійної діяльності реалізують правоохоронну діяльність, не будучи правоохоронними органами. У той самий час існує спеціалізована правоохоронна діяльність, яку здійснюють структури, спеціально для цього створені – правоохоронні органи. Для таких органів здійснення спеціалізованої правоохоронної діяльності є пріоритетним напрямком.

Таким чином, треба підкреслити, що під поліцейською діяльністю слід розуміти форму реалізації поліцейської функції держави, публічну правоохоронну діяльність, що здійснюється уповноваженими органами публічної адміністрації, які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування заходів державного примусу. Погоджуємося із точкою зору О. С. Проневича, який зазначає, що метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави з метою охорони правопорядку та забезпечення внутрішньої безпеки [155]. Отже, поліцейська діяльність має бути спрямована на

охорону та захист найбільш значущих для людини, суспільства та держави цінностей – об'єктів поліцейської діяльності.

Об'єкт поліцейської діяльності є соціальним благом (цінністю), життєво важливим для особи, суспільства та держави, що охороняється самою державою. Як зазначають І. Бачило, В. Гумбольдт, об'єкт поліцейської діяльності у його нормальному стані – це соціальне благо, цінність, матеріальні предмети, що знаходяться в умовах забезпечення безпеки як від зовнішніх, так і від внутрішніх факторів [156, с. 209-210; 157, с. 41]. Спробуємо визначитися із переліком об'єктів поліцейської діяльності. За основу варто взяти Закон України «Про основи національної безпеки України», нормами якого визначено перелік об'єктів національної безпеки. Доцільність визначення переліку об'єктів поліцейської діяльності з урахуванням об'єктів національної безпеки зумовлена тим, що до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки України відносяться правоохоронні органи, зокрема органи внутрішніх справ.

У результаті аналізу Закону України «Про основи національної безпеки України» можна зробити висновок, що основними об'єктами національної безпеки є: людина і громадянин - їхні конституційні права і свободи; суспільство, його матеріальні та духовні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище та природні ресурси; держава, її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність та недоторканність (ст. 3) [158]. Необхідно зазначити, що поліцейська діяльність має бути спрямована на охорону та захист не усіх об'єктів національної безпеки, а лише тих з них, що мають особливу цінність для людини, суспільства та держави. Отже, до числа об'єктів поліцейської діяльності, які одночасно постають життєво важливими для особи, суспільства та держави, у першу чергу можна віднести громадський порядок та громадську безпеку, права та свободи людини.

Як зазначає К. С. Бельський, будь-який об'єкт поліцейської охорони має бути наділений такими ознаками:

- реально існувати незалежно від волі та свідомості громадян, мати для особи, суспільства та держави певну цінність, бути благом. Слід зазначити, що

об'єктом поліцейської охорони може бути не будь-який об'єкт, а тільки той, що має особливу цінність для окремої особи, суспільства та держави, без якого неможливе нормальне функціонування держави;

- потребувати охорони, захисту від протиправних посягань, загроз будь-якого характеру, тобто об'єкт охорони повинен мати таку цінність та такі якості, що можуть бути об'єктом протиправних посягань і потребувати постійної та професійної охорони;

- на об'єкт має розповсюджуватися суверенітет держави, охорона об'єкта має бути внутрішньою справою держави;

- знаходитися у безпосередньому взаємозв'язку з суб'єктом поліцейської діяльності, який відповідає за дотримання режиму охорони об'єкта;

- необхідність охорони об'єкта має бути передбачена нормами права;

- охорона об'єкта має носити предметний характер [159, с. 209].

Охорона будь-якого об'єкта (у нашому випадку об'єкту поліцейської діяльності) потребує створення та постійного функціонування відповідних поліцейських структур – суб'єктів поліцейської діяльності. Отже, перейдемо безпосередньо до дослідження суб'єктів поліцейської діяльності. Перш ніж визначити перелік суб'єктів поліцейської діяльності, доцільно проаналізувати суб'єктів поліцейської діяльності на прикладі Німеччини та Польщі.

Як зазначає О. С. Проневич, одним з постулатів німецького поліцейського права є розмежування суб'єктів поліцейської діяльності на дві категорії, а саме: класичну поліцію як «поліцейську виконавчу службу» та органи поліцейського управління. Саме на поліцейську виконавчу службу покладається обов'язок вжиття необхідних заходів, спрямованих на охорону та захист прав і свобод громадян, попередження злочинів та правопорушень, їх розкриття та покарання винних осіб. Відповідно до земельних законів про поліцію поліцейська виконавча служба складається з охоронної, кримінальної, водної поліції та поліції готовності. Що стосується органів поліцейського управління, то вони охоплюють сукупність інституцій (інспекцію промислового нагляду, санітарну і пожежну інспекції тощо), уповноважених до

виконання завдань захисту від небезпек на підставі інших законодавчих актів (не законів про поліцію) [142]. Таким чином, можна зробити висновок, що органи поліцейського управління здійснюють контроль та нагляд за функціонуванням окремих сфер суспільного життя з метою своєчасного виявлення та попередження небезпек.

Як доводить у своїй роботі О. С. Проневич, різниця між поліцейською виконавчою службою та органами поліцейського управління полягає і у обсягу завдань, і у спектрі способів дії [142]. На поліцейську виконавчу службу покладаються пріоритетні завдання забезпечення внутрішньої безпеки держави: боротьба зі злочинністю; попередження злочинів та правопорушень; розкриття злочинів; покарання винних осіб; охорона прав і свобод іноземців та осіб без громадянства; забезпечення безпеки дорожнього руху. Також слід зазначити, що поліція поряд з класичними завданнями щодо охорони правопорядку апріорно орієнтована наряду з Федеральним відомством охорони Конституції на виконання загального державного завдання забезпечення внутрішньої безпеки, тобто захисту внутрішнього миру держави від спроб насильницької зміни існуючого конституційного ладу, тероризму і безчинств із застосуванням насилля [141, с. 219].

Варто зауважити, що аналізу суб'єктів поліцейської діяльності на прикладі Німеччини підтверджує наш попередній висновок про доцільність використання досвіду Німеччини щодо створення подібних суб'єктів поліцейської діяльності в Україні. Доцільність використання досвіду Німеччини також зумовлена тим, що метою реформування органів внутрішніх справ України, що триває, є поетапне перетворення системи МВС України у багатопрофільне відомство європейського зразка. Вивчення основних завдань суб'єктів поліцейської діяльності Німеччини дає підстави стверджувати, що на зазначених суб'єктів покладається обов'язок щодо виконання значно ширшого кола завдань, ніж на органи внутрішніх справ України.

Модель німецького поліцейського права було взято за основу під час формування поліцейського права в європейських країнах. Польща не є

винятком у цьому плані. Але необхідно підкреслити, що польське поліцейське право все ж має власну специфіку, зумовлену певними національними особливостями та пріоритетами розвитку органів публічної адміністрації. Польська адміністративно-правова догма ґрунтується на виокремленні сфер діяльності публічної адміністрації з точки зору форм, обсягів і змісту регламентації суспільного життя [142].

Основний обов'язок щодо охорони публічної безпеки, порядку та спокою, охорони та захисту прав і свобод громадян в Польщі покладається на спеціальний орган публічної адміністрації – адміністративну поліцію. Адміністративна поліція охоплює сукупність спеціалізованих суб'єктів (служб, інспекцій, сторож), метою яких є реалізація поліцейських функцій, що мають охоронний, контрольний і наглядовий характер [142].

Слід зазначити, що адміністративна поліція в Польщі існує у двох організаційних формах:

1) спеціальні державні мілітаризовані («уніформовані») формації, що виконують передбачені законом загальні завдання у сфері правоохорони, до числа яких відносяться: поліція, прикордонна сторожа, мисливська сторожа, риболовна сторожа, сторожа національного парку, інспекція дорожнього транспорту [141, с. 220-221]. Працівники цих органів наділені правом застосувати у визначених законодавством випадках різні форми примусу, у тому числі і вогнепальну зброю;

2) суб'єкти поліцейської діяльності, що не мають статусу обмундированих і озброєних органів публічної адміністрації, та виконують лише окремі завдання у сфері правоохорони. До цієї групи належать фармацевтична інспекція, санітарна інспекція, ветеринарна інспекція, органи державної геологічної служби, геодезична та картографічна служба [142]. Слід зазначити, що працівники зазначених органів наділені широкими контрольними та наглядовими повноваженнями. На відміну від спеціальних державних

мілітаризованих формацій зазначені суб'єкти не наділені правом застосуванням під час виконання наглядових повноважень примусу.

Дослідження класифікацій суб'єктів поліцейської діяльності в Німеччині та Польщі дає підстави стверджувати, що в європейському поліцейському праві чітко виокремлено категорії суб'єктів поліцейської діяльності, визначено їх статус та місце в системі органів публічної адміністрації. Поліція в обох країнах визнана ключовим суб'єктом множинної системи забезпечення внутрішньої безпеки держави, якому іманентно властиві ознаки озброєності, уніформованості та наявності дискреційних повноважень [141, с. 223].

Що стосується України, то найчастіше під суб'єктами поліцейської діяльності у вітчизняному праві розуміються правоохоронні органи, тобто ті органи, які створені з метою охорони встановленого Конституцією України, іншими нормативно-правовими актами порядку діяльності держави і суспільства, прав та свобод громадян України та інших осіб, що мешкають в Україні. Але слід звернути увагу, що крім органів, що здійснюють поліцейську діяльність від імені держави та наділені державно-владними повноваженнями (органів внутрішніх справ), поліцейську функцію держави також реалізують і недержавні суб'єкти поліцейської діяльності. Тобто не зовсім коректним буде стверджувати, що суб'єктами поліцейської діяльності є виключно правоохоронні органи.

Таким чином, найбільш поширеною є класифікація суб'єктів поліцейської діяльності за їх юридичною природою. Відповідно до зазначеної класифікації суб'єкти поліцейської діяльності можна згрупувати на державні та недержавні. Державні суб'єкти поліцейської діяльності виконують покладені на них обов'язки від імені держави, наділені широким коло державно-владних повноважень, а їх працівники отримали відповідну професійну підготовку у спеціалізованих навчальних закладах. До числа державних суб'єктів поліцейської діяльності відносяться, як вже зазначалося в рамках даного підрозділу, правоохоронні органи. Відповідно до чинного законодавства України (зокрема Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», Указу

Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [69; 160]) до числа правоохоронних органів відносяться органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи пенітенціарної служби, слідчі ізолятори, органи державної фінансової інспекції, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Недержавними суб'єктами поліцейської діяльності є об'єднання громадян, окремі громадяни, приватні детективні та охоронні підприємства, органи місцевого самоврядування тощо. Слід зазначити, що необхідність у функціонуванні недержавних суб'єктів поліцейської діяльності зумовлена абсолютно об'єктивними причинами: держава не завжди спроможна забезпечити абсолютно усі громадські місця нарядами та постами міліції, не завжди здатна власними силами розкрити злочин. Саме тому держава активно залучає громадськість до охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина.

Необхідно звернути увагу на те, що існує багато інших класифікацій суб'єктів поліцейської діяльності, зокрема такі як пропонують К. С. Бельський, В. М. Білик [140, с. 148-153; 159, с. 386-389]:

- за юридичною природою (державні та недержавні суб'єкти). Державні суб'єкти діють від імені держави і володіють широкими державно-владними повноваженнями, які починаються зі здійснення заходів фізичного впливу на громадянина та завершуються правом застосувати до нього вогнепальну зброю. Необхідність створення та функціонування недержавних поліцейських структур зумовлена тим, що держава не здатна забезпечити абсолютно всі громадські місця нарядами та постами міліції, не завжди в змозі власними силами розкрити злочин. Саме тому держава закликає на допомогу громадян, їх громадські об'єднання та охоронні підприємства;

- за характером компетенції (загальна поліція та спеціалізована поліція). Слід підкреслити, що такий розподіл суб'єктів поліцейської діяльності має місце у багатьох країнах світу. В Україні до загальної поліції належать органи та підрозділи внутрішніх справ, діяльність яких відрізняється універсальністю та розповсюджується на різноманітні сфери суспільного життя, але, у першу чергу, зосереджується на охороні громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки. До спеціалізованих суб'єктів поліцейської діяльності належать Служба безпеки України, Державна митна служба України, органи державного ветеринарного контролю, органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби та інші структури, діяльність яких має галузеву спрямованість. Так, якщо діяльність органів внутрішніх справ повинна бути спрямована на охорону та захист прав і свобод людини та громадянина, охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьбу зі злочинами та іншими правопорушеннями, то спеціалізовані структури діють тільки у своїй, відведеній законом сфері. Зазначимо, що доцільність функціонування спеціалізованих поліцейських структур зумовлена необхідністю якісно вирішувати покладені на поліцейські структури функції, з урахуванням специфіки тих об'єктів, за якими вони здійснюють нагляд. Так, наприклад, універсальний характер діяльності міліції полягає у тому, що її працівник має право реагувати на порушення санітарних правил, проте санітарний інспектор не має повноважень здійснювати поліцейський нагляд у громадських місцях, надавати спеціальні вказівки та застосовувати заходи примусу;

- за обсягом державно-владних повноважень (повновладні та обмежено владні органи). До повновладних суб'єктів поліцейської діяльності належать органи, які володіють повнотою поліцейських повноважень і можуть застосовувати такі гострі поліцейські заходи як затримання громадян та застосування у визначеному законом порядку заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. До таких суб'єктів відносяться органи внутрішніх справ, безпеки, пенітенціарної служби, митних органів тощо. Що стосується обмежено владних органів, то до їх числа належать суб'єкти

поліцейської діяльності, які не мають визначених на законодавчому рівні повноважень на затримання та застосування вогнепальної зброї. До таких суб'єктів належать цивільні поліцейські структури: органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби, органи державного сільського технічного нагляду тощо;

- за характером субординації та видам дисциплінарної відповідальності (цивільні та воєнізовані органи). У переважній своїй більшості суб'єкти поліцейської діяльності постають воєнізованими органами (зокрема Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна митна служба), оскільки застосування заходів примусу, засобів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї вимагають військової структури суб'єктів поліцейської діяльності. До числа цивільних органів поліції відносяться, наприклад, органи Антимонопольного комітету України, органи та установи Державної санітарно-епідеміологічної служби України тощо.

Звісно, саме органи внутрішніх справ посідають провідне місце в системі державних суб'єктів поліцейської діяльності, оскільки є спеціальними органами публічної адміністрації, що реалізують поліцейську функцію держави.

Підкреслимо, що під реалізацією поліцейської функції держави слід розуміти реалізацію уповноваженими органами державної влади (органами внутрішніх справ) та недержавними суб'єктами поліцейської діяльності спеціальних наглядових, контрольних та примусових функцій у сфері охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями.

Органи внутрішніх справ є невід'ємною складовою публічної адміністрації. Проте слід зазначити, що органам внутрішніх справ як суб'єктам поліцейської діяльності притаманна низка ознак, що відрізняє їх від інших органів публічної адміністрації. Зважаючи на проведені дослідження К. С. Бельського та встановлення цим автором основних ознак поліцейських органів, що відрізняють їх від інших органів виконавчої влади [159, с. 384-386],

можна зробити висновок, що головними відмінностями, що відрізняють органи внутрішніх справ від інших органів публічної адміністрації, є такі:

- органи внутрішніх справ є тими органами публічної адміністрації, що безпосередньо здійснюють функцію охорони певних об'єктів, які мають особливу цінність та важливість у сфері забезпечення безпеки людини, суспільства та держави;

- органи внутрішніх справ наділені відповідним обсягом державно-владних повноважень у сфері охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями;

- органи внутрішніх справ за своєю суттю є наглядово-контрольними органами, які здійснюють нагляд та контроль за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, належною охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки, попередженням та боротьбою зі злочинами та іншими правопорушеннями;

- державно-владні повноваження органів внутрішніх справ мають надвідомчий характер, тобто рішення органів внутрішніх справ, прийняті в рамках своєї компетенції, є обов'язковими для виконання усіма іншими відомствами;

- органи внутрішніх справ уповноважені вимагати від інших органів публічної адміністрації узгодження дій з органами поліції з питань, що відносяться до їх компетенції;

- органи внутрішніх справ мають право застосовувати заходи примусу з метою належної охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями.

Саме наявність вище зазначених ознак дозволяє виокремити органи внутрішніх справ з системи органів публічної адміністрації як такі, що здійснюють специфічні функції у сфері охорони та захисту прав і свобод

людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями.

Суб'єкти поліцейської діяльності під час виконання покладених на них обов'язків використовують різноманітні методи. Як зазначає К. С. Бельський, метод поліцейської діяльності – це спосіб юридичного та організаційного впливу, що систематично використовується органами поліції з метою охорони об'єктів поліцейської діяльності та боротьби з протиправними посяганнями на них [159, с. 587].

Отже, вважаємо, що під методами поліцейської діяльності слід розуміти сукупність способів, засобів, прийомів юридичного та організаційного впливу, що використовується органами поліції під час виконання покладених на них обов'язків щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, профілактики та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями.

До основних методів поліцейської діяльності належать: переконання, заохочення та примус. Але варто наголосити на тому, що загальні методи поліцейської діяльності, зважаючи на її специфічний характер, зумовлюють виникнення низки методів, які притаманні виключно діяльності органів внутрішніх справ (спеціальних методів). До спеціальних методів відносяться методи поліцейського нагляду, поліцейської допомоги, державної реєстрації, видачі та відкликання ліцензій, адміністративної юрисдикції тощо [159, с. 568]. Такий широкий перелік методів поліцейської діяльності зумовлений різноманітністю, складністю та неоднозначністю ситуацій, що виникають під час діяльності органів поліції.

Усі дослідники сходяться на думці, що методи поліцейської діяльності безпосередньо пов'язані з її формами, оскільки характеризуються саме використанням конкретних форм поліцейської діяльності. Як вважає Ю. Н. Старилов, форма управління – це зовнішній вираз практичної реалізації функцій та методів управління, самого управлінського впливу, конкретних дій,

що виконуються під час здійснення виконавчої влади, адміністративної діяльності [161, с. 13].

Так, під формами поліцейської діяльності розуміються конкретні дії уповноважених суб'єктів поліцейської діяльності щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини, що забезпечують виконання покладених завдань з мінімальними витратами часу, сил та засобів. Слід підкреслити, що обрана форма поліцейської діяльності має бути адекватна змісту цієї діяльності, тобто для реалізації тієї чи іншої поліцейської діяльності відповідному суб'єкту необхідно обрати найбільш доцільні форми, які б забезпечили якісне виконання завдань із найменшими затратами сил, засобів та часу. Безперечно, повний перелік дій уповноважених суб'єктів поліцейської діяльності, які можна реалізовувати з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини, обов'язково мають бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах.

Основними формами поліцейської діяльності є наступне:

- забезпечення дотримання Конституції та політичної стабільності й цілісності держави (у деяких країнах) – збір та оцінка інформації, повідомлень та інших даних про посягання на правопорядок, безпеку держави, екстремістські наміри і плани окремих осіб та організованих груп, що становлять небезпеку для держави;
- збереження та відновлення громадського порядку і зниження антисоціальної поведінки, охорона громадського порядку під час масових заворушень та при введенні надзвичайного стану;
- контроль і регулювання дорожнього руху;
- видача сертифікатів та дозволів;
- попередження та виявлення злочинів, запобігання терористичній діяльності, покращення безпеки населення, сприяння підвищенню безпеки на

дорогах та зменшення нещасних випадків, зниження рівня злочинності через дослідження та виявлення її причин;

- оперативна діяльність;
- здійснення кримінальною поліцією розслідування по злочинах, віднесених до її компетенції, а також розслідування злочинів за дорученням вищестоящих органів, затримання (арешт) злочинців та підозрюваних осіб;
- розслідування порушень міжнародного законодавства;
- охорона важливих державних об'єктів;
- контроль державних кордонів, здійснення нагляду за дотриманням паспортного режиму та охорона громадського порядку в прикордонній зоні, міграційний контроль;
- збір та аналіз оперативної інформації (картковий облік злочинів та проведення судово-медичних експертиз, управління електронною мережею з передачі поліцейських даних);
- забезпечення безпеки високопоставлених осіб та працівників правоохоронних органів [140, с. 87-88].

Слід підкреслити, що кожна форма поліцейської діяльності може реалізовуватися як самостійно, так і у взаємодії з іншими формами. Так, ефективне використання різноманітних форм поліцейської діяльності сприяє більш ефективній організації роботи поліцейських підрозділів та їх посадових осіб, налагодженню взаємозв'язків працівників поліцейських органів із зовнішнім середовищем, налагодженню коректних контактів із громадянами тощо. Так, наприклад, без збору та аналізу оперативної інформації неможливо своєчасно виявити та попередити злочин (правопорушення), розслідувати злочин та покарати винних осіб.

У нинішніх умовах очевидною постає необхідність в оновленні адміністративно-правової доктрини. Метою такого оновлення стала переорієнтація адміністративно-правових механізмів на юридичне забезпечення становленні і розвитку компонентів, що характеризують державу як правову [39].

Вважаємо, що це зумовлено курсом України на європейську інтеграцію, тими реформаційними процесами, що зараз відбуваються в органах внутрішніх справ України, намаганнями органів внутрішніх справ України налагодити конструктивний діалог з аналогічними органами публічної влади держав-членів Європейського Союзу. Звісно, це призводить до необхідності внесення коректив до національного (поліцейського) законодавства шляхом включення до нього окремих правових норм держав-членів Європейського Союзу, що вже довели свою ефективність у справі боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, охорони та захисту прав і свобод громадян.

Підсумовуючи, треба зазначити, що поліцейське право є необхідною та обов'язковою основою діяльності органів внутрішніх справ України, на які покладено обов'язок щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини.

Цілком очевидно, що від поліцейського права слід відрізнити поліцейське законодавство. Якщо поліцейське право – це сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності органів внутрішніх справ України у правоохоронній сфері, то поліцейське законодавство – це система нормативно-правових актів, в яких ці норми знаходять свій зовнішній прояв. Не варто доводити безсумнівну тезу, що саме завдяки грамотно розробленому та впровадженому поліцейському законодавству, яке складається із нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів внутрішніх справ, буде можливо досягти підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини. Отже, вважаємо, що з метою вирішення зазначених проблемних питань доцільно провести кодифікацію поліцейського законодавства України, нормами якого були б врегульовані такі моменти:

- визначено основні поняття поліцейського права та принципи поліцейського права;
- визначено повний перелік органів державної влади та місцевого самоврядування, наділених поліцейськими функціями; закріплено їх компетенцію;
- регламентовано особливості діяльності органів внутрішніх справ;
- акцентовано увагу на соціальному призначенні органів внутрішніх справ, яке полягає у переході від реактивної моделі (реагування та розслідування злочинів та правопорушень, покарання злочинців та правопорушників) до пострактивної або соціально-сервісної моделі (служіння громадянам, орієнтація на попередження злочинів та правопорушень, взаємодію органів внутрішніх справ з населенням). Слід підкреслити, що діяльність поліції не повинна обмежуватися виключно боротьбою зі злочинами та правопорушеннями; вона повинна існувати не проти громадян, а для громадян, розвивати систему надання послуг населенню, виходячи з її соціального призначення;
- визначено межі застосування заходів адміністративного примусу;
- визначено механізм виконання адміністративних рішень органів внутрішніх справ;
- забезпечено чітку відповідність діяльності органів внутрішніх справ європейським стандартам поліцейської діяльності (зважаючи на обраний Україною курс на європейську інтеграцію);
- передбачено можливість здійснення неупередженого демократичного громадянського контролю за органами внутрішніх справ та закріплено механізм його здійснення;
- розроблено низку дієвих заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри суспільства як результату формування сучасного позитивного іміджу працівника органів внутрішніх справ [162].

Таким чином, проведене дослідження дає всі підстави зробити висновок, що виникнення та розвиток поліцейського права як невід'ємної складової частини адміністративного права є складним соціально-політичним процесом, у

межах якого взаємодіють різноманітні чинники як зовнішнього, так і внутрішнього характеру.

Необхідно звернути увагу, що подальший розвиток поліцейського права, що постає правовою основою діяльності органів внутрішніх справ України, має відбуватися без відриву від реальних потреб суспільства та держави щодо якісної охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини.

## **2.2. Принципи діяльності органів внутрішніх справ як складового елемента публічної адміністрації**

Курс України на європейську інтеграцію шляхом політичного, економічного, соціального та культурного оновлення суспільства, зокрема у процесі розбудови демократичної системи публічної адміністрації, зумовлює необхідність приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів публічної адміністрації в Україні у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку. Необхідність здійснення країнами-претендентами на вступ до Європейського Союзу відповідних трансформаційних заходів, у тому числі в адміністративній сфері, зумовлена вимогами Європейського Союзу, які відображені у Копенгагенських та Мадридських критеріях. Одним із критеріїв, відповідати яким в обов'язковому порядку зобов'язані усі країни-претенденти на вступ до ЄС (у тому числі й Україна), є перебудова адміністративних структур країни-заявника.

Під перебудовою адміністративних структур розуміється впорядкування (реформування) системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, формування, у разі необхідності, нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного

управління у сфері публічної влади. Отже, процес демократизації системи публічної адміністрації та вдосконалення діяльності її окремих складових неможливий без удосконалення організаційної структури окремих органів публічної адміністрації та приведення основних засад їх діяльності у відповідність до сучасних умов.

Зважаючи на те, що у сьогоднішніх соціально-політичних умовах особливої значущості та актуальності набуває забезпечення на належному рівні європейської безпеки, гарантування безпеки та добробуту громадян, забезпечення їх прав і свобод, саме стан справ у сфері забезпечення прав і свобод людини, створення умов для їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому. Необхідно звернути увагу, що важливою гарантією забезпечення правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка здійснюється, у тому числі, і через систему органів внутрішніх справ. Підкреслимо, що з урахуванням євроінтеграційних прагнень України ефективність діяльності органів внутрішніх справ значною мірою залежить від основних засад побудови та функціонування органів внутрішніх справ, їх організаційної структури, яка враховує специфіку діяльності та завдань, що стоять перед цими органами публічної адміністрації, дотримання принципів демократії та верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації.

Таким чином, у зв'язку з вищезазначеним особливої актуальності набуває необхідність дослідження з урахуванням європейського досвіду публічного адміністрування основних принципів діяльності органів внутрішніх справ – органу публічної адміністрації у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. У підрозділі 1.2 дисертації було подано перелік принципів та стандартів діяльності органів публічної адміністрації, які використовуються в державах-членах Європейського Союзу. У межах даного підрозділу вважаємо за доцільне визначити ті принципи та стандарти, які

доцільно впровадити в основу побудови та діяльності органів внутрішніх справ України.

Урахування результатів наукових пошуків значного числа авторів (зокрема, В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. І. Беспалової, Н.А. Гнидюка, В.А. Дереча, Ю. Д. Кунєва, А. А. Пухтецької, А. М. Школика), а також вивчення європейського досвіду щодо визначення переліку принципів та стандартів діяльності публічної адміністрації [31, с. 15; 34, с. 26, 27; 36, с. 16–17; 40, с. 51–52; 105, с. 8–13; 106, с. 8; 163, с. 171–195; 164] дає нам підстави назвати принципи та стандарти, які мають визначати основи побудови та діяльності органів внутрішніх справ України як елементу публічної адміністрації. Спробуємо дати бодай коротку характеристику кожному з них.

1. Верховенство права. Принцип верховенства права є одним з найцінніших здобутків людства, про що неодноразово наголошувалось у документах Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського Союзу, відображено у доктринах та актах багатьох держав [165]. Безумовною новацією права Європейського Союзу є новий принцип – «верховенство права ЄС», зміст якого полягає в тому, що перевага права Європейського Союзу над колізійною національною нормою забезпечується однаково й ефективно, а також прямо і безпосередньо [166, с. 117]. Таке тлумачення принципу верховенства права свідчить про те, що ідея верховенства права є пріоритетною в діяльності органів публічної адміністрації в європейських країнах. Зміст поняття «верховенство» (стосовно права) Європейський суд з прав людини розкрив у цілій низці ознак, які було сформульовано ним у рішеннях, ухвалених з конкретних справ [167]. До числа основних ознак та характеристик верховенства права Європейський суд з прав людини відносить:

- визнання пріоритетності, домінування, визначальної ролі прав людини у діяльності держави, оскільки принцип верховенства права втілено в усіх статтях Конвенції, якої зобов'язались дотримуватись держави-члени Ради Європи;

- поширення цієї пріоритетності, цього принципу на діяльність усіх без винятку органів держави, включаючи, зокрема, й органи прокуратури;
- правова певність, визначеність (legal certainty) становища людини у тій ситуації, в якій вона перебуває;
- неприпустимість затримання особи на невизначений і непередбачуваний термін, якщо воно не ґрунтується на законі чи судовому рішенні;
- обсяг будь-якого правового розсуду й спосіб його здійснення мають бути з достатньою ясністю визначені законом;
- наявність громадської довіри до судів як до гарантів справедливості;
- майже безвиняткова можливість доступу до суду; наявність судового контролю за втручанням виконавчих органів у права людини;
- підпорядкованість судовому рішенню усіх органів держави, безвиняткова обов'язковість його виконання будь-якими органами і посадовцями;
- можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало чинності;
- незмінність, неоспорюваність остаточного судового рішення, яке набрало чинності;
- невтручання законодавчої влади у відправлення правосуддя;
- секулярність (світський характер) держави;
- забезпечення державою, у разі застосування смертельної зброї, швидкого й ефективного розслідування справи її органами, «аби підтримувати громадську довіру у дотримання ними верховенства права» [167].

Що стосується України, то в частині 1 статті 8 Конституції України визначено, що в Україні діє принцип верховенства права [89]. Зважаючи на те, що у Конституції України не розкрито зміст принципу верховенства права, його визначенню присвячена увага значної кількості науковців, зокрема В. Б. Авер'янова, В. О. Гергелійніка, А. С. Довгерта, В. М. Кампо, В. Ф. Погорілка, А. О. Селиванова [34; 165; 168-172]. Але слід зазначити, що ця

проблема й досі залишається актуальною. Більш того, окремі наукові дослідження, на жаль, виконуються на замовлення певних антиправових кіл, що призводить до систематичних порушень прав і свобод громадян, підвищення рівня правопорушень, злочинності та, у першу чергу, корупції.

Тому звернемося до тлумачення принципу верховенства права, наданому Конституційним судом України.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 року № 15-рп верховенство права – це панування права в суспільстві [173]. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [173].

Таким чином, можна зробити висновок, що Конституційний суд України визначає верховенство права виключно як панування права у суспільстві та не враховує ключові ознаки верховенства права, що були встановлені Європейським судом з прав людини. Зважаючи на прагнення України досягти європейських стандартів діяльності публічної адміністрації, висловимо переконання, що з метою поступового утвердження в Україні верховенства права необхідно безперечно врахувати практику Європейського Суду з прав людини.

Особливо слід підкреслити, що низка європейських держав занепокоєна тим фактом, що у результаті судового переслідування колишніх урядових лідерів в Україні принцип верховенства права знаходиться під загрозою, що, у свою чергу, створює низку суттєвих перешкод для європейської інтеграції України [174].

Сказане вище уможлиблює висновок, що на сучасному етапі розвитку української держави виняткового значення набуває питання реального забезпечення дотримання принципу верховенства права в діяльності усіх органів державної влади України, у першу чергу, органів внутрішніх справ. На нашу думку, гарантування на практиці верховенства права є однією з проблем, які потребують свого невідкладного розв'язання. Отже, у зв'язку з реформування органів внутрішніх справ України особливу увагу необхідно звернути на створення необхідних умов для дотримання працівниками органів внутрішніх справ України під час виконання покладених на них обов'язків принципу верховенства права.

2. Законність. Зазначений принцип слід розглядати як утвердження верховенства вимог і положень Конституції та законів України у ході адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [120, с. 82-83]. З урахуванням точки зору О. М. Бандурки щодо визначення змісту забезпечення законності в адміністративній діяльності міліції [175, с. 157], можна зробити висновок, що відповідно до принципу законності органи внутрішніх справ України мають виконувати покладені на них обов'язки щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань у суворій відповідності до чинного національного законодавства, здійснювати контроль та нагляд за дотриманням вимог закону іншими органами публічної адміністрації, посадовими особами та громадянами.

Так, наприклад, чинним національним законодавством визначено, що міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом [109]. Ніякі виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції. Поділяємо позицію О. М. Бандурки [175, с. 157], що особливу увагу необхідно звертати на точне виконання та дотримання працівниками органів внутрішніх справ вимог чинного законодавства, особливо з питань використання засобів адміністративного примусу, дотримання службової дисципліни, вимог Присяги, статутів, наказів начальників. Так, слід звернути увагу, що з метою дотримання працівниками органів внутрішніх справ України в своїй діяльності принципу законності було прийнято низку наказів МВС України, до числа яких можна віднести такі: «Про заходи щодо зміцнення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ та попередження надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю й травмуванням особового складу» від 16 березня 2007 року № 81, «Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян» від 15 травня 2007 року № 157, «Про стан дисципліни і законності в діяльності органів та підрозділів органів внутрішніх справ та заходи щодо його покращення» від 26 березня 2010 року № 90, «Про оголошення рішень судів щодо притягнення до кримінальної відповідальності колишніх працівників міліції» від 28 січня 2011 року № 19, Вказівку МВС України «Про незадовільний стан службової дисципліни та законності серед особового складу підрозділів карного розшуку» від 24 січня 2011 року № 63 [176-180].

З метою дотримання під час своєї діяльності принципу законності працівник органів внутрішніх справ України не повинен допускати впливу на виконання своїх службових обов'язків особистих (приватних) інтересів, інтересів членів своєї сім'ї або інших осіб, якщо ці інтереси не співпадають із завданнями МВС [181].

Принцип законності також зобов'язує органи внутрішніх справ України розробляти та приймати відомчі нормативно-правові акти, які мають відповідати

Конституції України та законам України. Прийняття відомчих нормативно-правових актів, положення яких суперечать Конституції та законам України, недопустимо, оскільки може завдати істотної шкоди інтересам держави та суспільства, зумовити необґрунтоване обмеження прав і свобод людини та громадянина;

3. Демократія. Відповідно до статті 1 Основного закону Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [89]. Забезпечення прав людини та основних свобод, включаючи право на розвиток, є безумовним свідченням того, що в державі дотримується принцип демократії. Як зазначається у Декларації тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, затвердженій резолюцією Генеральної асамблеї 8 вересня 2000 року [182], у третьому тисячолітті усі держави світу мають дотримуватися принципу демократії, спрямовувати зусилля на зміцнення правопорядку, забезпечувати дотримання усіх визнаних міжнародними нормативно-правовими актами прав людини та основних свобод. Таким чином, діяльність усіх органів державної влади має бути спрямована на захист громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав громадян, перетворення у життя принципів та практики демократії та поваги прав людини, у тому числі прав меншин.

Зважаючи на те, що органи внутрішніх справ України є тим органом публічної адміністрації, який створений з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, слід звернути увагу, що дотримання принципів демократії в діяльності органів внутрішніх справ є одним із кроків у напрямку реалізації соціально-сервісних функцій. Вважаємо, що у цьому напрямку органи внутрішніх справ України мають здійснювати такі кроки: вживати заходів щодо боротьби з усіма формами насильства (особливо по відношенню до жінок та дітей); ліквідації усіх форм дискримінації; забезпечення захисту прав мігрантів, мігрантів, що працюють, та членів їх сімей; протидії проявам расизму та ксенофобії; забезпечення проведення вільних та чесних виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування; сприяння участі громадськості у формуванні державної політики у правоохоронній сфері; надання допомоги

представникам громадськості у здійсненні моніторингу законодавства, судової та адміністративної практики в контексті дотримання прав людини в діяльності ОВС; врахування результатів громадської експертизи проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, рішень, програм правоохоронного спрямування тощо.

З метою забезпечення дотримання принципів демократії в діяльності органів внутрішніх справ України прийнято відповідні нормативно-правові акти, зокрема, Наказ МВС України «Про організацію діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ» від 31 серпня 2006 року № 894; спільний Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Головного управління державної служби України, Адміністрації державної прикордонної служби України «Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами» від 5 липня 2011 року № 330/151/809/434/146, Наказ МВС України «Про внесення змін до Положення, затвердженого Наказом від 31.08.2006 р.» від 11 серпня 2008 року № 389 [183-185]. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів працівники органів внутрішніх справ України з метою дотримання принципу демократії зобов'язані поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення та повагу, створювати умови для подальшої демократизації та прозорості діяльності органів внутрішніх справ, попередження і недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захисту їх законних інтересів.

4. Пріоритет прав та свобод людини і громадянина. Цей принцип закріплений у статті 3 Конституції України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність є найвищою соціальною цінністю [89]. Відповідно до Указу Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 6 квітня 2011 року № 383 [108] МВС України є головним органом у системі органів публічної адміністрації у сфері

формування та реалізації державної політики щодо захисту прав і свобод людини та громадянина. Отже, безумовним пріоритетом діяльності органів внутрішніх справ України (основним завданням діяльності) є дотримання прав і свобод людини та громадянина. Зазначимо, що діяльність органів внутрішніх справ України має бути спрямована, у першу чергу, на утвердження максимально широкого кола прав та свобод громадян, забезпечення якісного рівня захищеності їх інтересів, створення таких умов, за яких кожна особа мала можливість реалізовувати наданій їй права та свободи.

До основних напрямків діяльності органів внутрішніх справ України у сфері забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина належать такі: надання у межах компетенції, визначеної законодавством, соціальної та правової допомоги громадянам; запобігання та припинення насильства в сім'ї; запобігання дитячій бездоглядності; контроль за дотриманням вимог законодавства щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування; інформування щодо здійснення державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина; здійснення в межах наданої компетенції державного нагляду за охороною праці в органах внутрішніх справ; розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю МВС України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються. Працівник органів внутрішніх справ не повинен допускати формалізму в роботі, особливо під час розгляду звернень громадян; у межах визначеної законом компетенції сприяти повному та оперативному розв'язанню питань, з якими звертаються громадяни [184]. Також, на нашу думку, органи внутрішніх справ України з метою приведення своєї діяльності у відповідність до принципів діяльності публічних адміністрацій європейських країн мають особливу увагу приділяти посиленню соціально-сервісного характеру діяльності органів внутрішніх справ України, створенню умов для отримання громадянами України та іншими особами якісних послуг, що надаються органами внутрішніх справ.

5. Рівність (заборона дискримінації). Зміст зазначеного принципу полягає в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, етнічного та соціального походження та іншими ознаками [186, с. 83; 187]. У законодавстві Європейського Союзу (зокрема у Договорі про заснування Європейської Спільноти та Європейській конституції) оголошено поза законом будь-яку дискримінацію: поряд із обмеженням прав за національністю встановлено заборону дискримінації за статтю, расою, кольором, етнічним або соціальним походженням, генетичними властивостями, мовою, релігією чи віруванням, політичними або іншими поглядами, приналежністю до національних меншин, власністю, народженням, неспроможністю, віком або сексуальною орієнтацією [152, с. 232-233; 188].

Відповідно до зазначеного принципу органи внутрішніх справ України мають уникати будь-якої необґрунтованої дискримінації по відношенню до громадян на основі їх національності, статі, освіти, расової належності, кольору шкіри або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або вірувань, політичної позиції, належності до національної меншини, майнового стану, місця народження, віку або сексуальної орієнтації.

Однією із найбільш поширених форм дискримінації людини є дискримінація громадян на основі їх національності, расової належності, кольору шкіри, мови та релігії. У зв'язку з цим особливої значущості набуває вироблення дієвої системи заходів з боку органів внутрішніх справ України щодо протидії цим явищам. До числа основних напрямків діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення рівності усіх громадян та заборони їх дискримінації відносяться такі: боротьба з дискримінацією національних меншин в Україні та забезпечення їх прав і свобод; проведення постійного моніторингу стану забезпечення прав іноземців в Україні; проведення ретельних перевірок кожного повідомлення про утиск прав і свобод іноземців та представників етнічних груп працівниками органів внутрішніх справ, забезпечення всебічної і об'єктивної перевірки таких фактів; регулярне проведення оперативно-розшукових заходів щодо виявлення місць

виготовлення та припинення поширення друкованої та іншої продукції, спрямованої на розповсюдження національної, расової та релігійної ворожнечі; розслідування та розкриття протиправних дій, пов'язаних з проявами вандалізму, що містять ознаки розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності або образи почуттів громадян у зв'язку з їх релігійними переконаннями; посилення профілактичної діяльності серед молоді з метою протидії розповсюдження ідей расизму та ксенофобії, особливо в її найбільш радикальних формах, які призводять до вуличного насильства; контроль за реалізацією заходів щодо протидії расизму та ксенофобії, визначених Планом заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 року [189]; активізація роботи із засобами масової інформації з метою поширення інформації щодо недопущення ксенофобії тощо.

Особливу увагу необхідно звернути на дотримання органами внутрішніх справ України у своїй діяльності принципу рівності громадян (недискримінації) під час проведення міжнародних спортивних змагань. Цей принцип набуває особливої актуальності у зв'язку з проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року. Слід підкреслити, що саме завдяки дотриманню органами внутрішніх справ України принципу рівності громадян перед законом стає можливим створення для кожного громадянина умов, за яких він зможе ефективно реалізувати себе як особистість.

Останнім часом масового поширення набувають випадки порушення принципу рівності (заборони дискримінації). У контексті обговорення цієї проблематики почав згадуватися відносно новий для України термін «етнічний профайлінг» [190]. Під етнічним профайлінгом розуміється будь-яка дія, вчинена представником влади стосовно особи, або групи осіб з метою забезпечення безпеки або громадського порядку, яка базується на її фактичному або уявному членстві в групі, визначеної за расовою ознакою, кольором шкіри, етнічним чи національним походженням, або релігією без фактичних підстав чи обґрунтованої підозри, що призвело до нерівного

поводження з цією особою або групою [191, с. 13]. В своїй 11-й загальнополітичній рекомендації Європейська комісія проти расизму та нетерпимості визначає расовий (етнічний) профайлінг як використання правоохоронними органами, без об'єктивних та розумних підстав, таких ознак як раса, колір шкіри, мова, релігія, громадянство, національне чи етнічне походження при контролі, стеженні чи проведенні розслідування [192, с. 4]. Таким чином, етнічний профайлінг ґрунтується на припущенні працівниками правоохоронних органів наявності зв'язку між схильністю до вчинення правопорушень та етнічним походженням, а не залежить від об'єктивної схильності особи до вчинення злочинів та правопорушень. З метою недопущення поширення випадків етнічного профайлінгу в діяльності правоохоронних органів вбачається за доцільне, у першу чергу, заборонити на законодавчому рівні використання працівниками правоохоронних органів оперативних орієнтувань, які вказують на расову приналежність.

6. Заборона зловживання владою. Як зазначає Р. С. Мельник, використання повноважень з неналежною метою за своїм змістом є зловживанням ними: використання їх нечесно, зі спотворенням тлумачення мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтересу у прийнятті рішення або вчиненні дії [152, с. 233-234]. Якщо рішення було прийнято для досягнення результатів, на які повноваження суб'єкта владних повноважень аж ніяк не спрямоване, таке рішення повинно бути визнано протиправним [193, с. 383].

Відповідно до чинного законодавства (зокрема Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206 та Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, від 5 липня 2011 року) працівнику органів внутрішніх справ України забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки або пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

а) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

б) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;

в) неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

г) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків [184; 194].

Останнім часом у суспільстві широко обговорюється інформація про те, що в Україні збільшилася кількість випадків катування та жорстокого поводження з людьми, які утримуються під вартою в органах внутрішніх справ, з метою отримання від них необхідних зізнань та свідчень. Це свідчить про суттєві зловживання владою з боку працівників органів внутрішніх справ. Так, лише протягом 9 місяців 2011 року було засуджено 320 працівників органів внутрішніх справ України за перевищення влади, зловживання владою та нанесення тілесних ушкоджень [195]. Також було зафіксовано 195 кримінальних справ, порушених органами прокуратури стосовно працівників ОВС у 2011 році за таким статтями Кримінального кодексу України: ст. 115 «Умисне вбивство», ст. 121 «Умисне тяжке тілесне ушкодження», ст. 122 «Умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження», ст. 125 «Умисне легке тілесне ушкодження», ст. 127 «Катування», ст. 146 «Незаконне позбавлення волі або викрадення», ст. 296 «Хуліганство», ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень», ст. 371 «Завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою».

З урахуванням того резонансу, якого набрали випадки катування та жорстокого поводження з людьми, котрі утримуються під вартою в органах внутрішніх справ, слід наголосити, що керівництво МВС України повинно ясно

дати зрозуміти усім працівникам, що зловживання владою шляхом катувань та жорстокого поводження з людьми, позбавленими волі, або загроза такого поводження, є абсолютно заборонені, а якщо будь-хто скоїть такі дії, то він буде підлягати суворому покаранню [196, с. 29]. Працівники органів внутрішніх справ України зобов'язані застосовувати силу до затриманих та заарештованих осіб виключно у разі необхідності в рамках, визначених чинним законодавством. Також особливу увагу вже давно слід звернути на те, щоб усі особи, які позбавлені волі, трималися в умовах, що відповідають міжнародним стандартам.

Щоб попередити випадки катувань та жорстокого поводження працівників органів внутрішніх справ з громадянами, прийнято низку відомчих нормативно-правових актів, зокрема, Розпорядження МВС України від 31.03.2011 №329 «Про додаткові заходи щодо недопущення випадків катування та жорстокого поводження в діяльності органів внутрішніх справ», Наказ МВС України «Про створення спеціальної спостережної комісії МВС України з питань дотримання прав людини» від 21 квітня 2011 року №154, Вказівка МВС України «Про облік порушень прав людини в діяльності органів внутрішніх справ» від 29 квітня 2011 року №405, Наказ МВС України «Про організацію роботи та затвердження складу Громадської ради при МВС України» від 28 квітня 2011 року №164 [197-200]. У результаті аналізу зазначених нормативно-правових актів можна дійти висновку, що в МВС України значна увага приділяється організації та проведенню роботи з виявлення порушень прав людини в діяльності органів внутрішніх справ з ознаками системності, виявлення випадків зловживання владою з боку працівників органів внутрішніх справ, установлення причин та умов, що сприяють таким порушенням, розробці дієвих заходів стосовно їх усунення.

Але слід акцентувати увагу, що керівництву МВС України необхідно вживати системних заходів щодо своєчасного виявлення випадків зловживання владою працівниками органів внутрішніх справ, щодо усунення причин та умов, які породжують ці правопорушення; забезпечити створення у всіх

територіальних ОВС слідчих кімнат, обладнаних апаратурою відеозапису, заборонити проведення будь-яких дій із затриманими поза межами такої кімнати; запровадити відеоспостереження в основних адміністративних приміщеннях з метою попередження жорстокого поводження з громадянами і т. ін.;

7. Справедливість та неупередженість. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 року № 15-рп, справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, у рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [173]. Категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину.

Працівник органів внутрішніх справ України повинен постійно вдосконалювати організацію своєї роботи на засадах справедливості, своїми вчинками, діями, поведінкою зміцнювати віру громадян у законність дій та рішень органів державної влади, сприяти добровільному дотриманню ними вимог законодавства [184]. На нашу думку, саме приділення такої значної уваги вивченню питань дотримання прав людини і громадянина під час підготовки персоналу для органів поліції свідчить про соціально-сервісну спрямованість діяльності поліції в європейських країнах. Поділяємо повністю точку зору О. І. Ульянова, що принцип справедливості також поширює свою дію на осіб, які вчинили правопорушення: заходи, що застосовуються до них, повинні ґрунтуватися на законі, бути справедливими, відповідати тяжкості проступку і ступеню провини [201, с. 124];

8. Етичність. Держава та громадянське суспільство останнім часом особливу увагу приділяють етичним аспектам управлінської діяльності поліції

(міліції). Поділяємо точку зору О. С. Проневича, що важливість розвитку та закріплення етичних принципів зарубіжними поліцейськими пояснюється особливостями службової діяльності персоналу поліції (міліції). Автор стверджує, що у багатьох європейських країнах утвердилася традиція закріплення в деонтологічних кодексах (своєрідних стандартах морально-етичної надбудови поліції) етичних принципів поведінки службовців поліції з громадянами та регулювання стосунків безпосередньо між службовцями [202].

Зміст принципу етичності полягає в тому, що в міру розвитку демократичних засад нашої держави органи внутрішніх справ повинні не просто демонструвати високий професіоналізм своїх працівників, а й перетворюватися у відкриту організацію, що служить українському суспільству, виконувати свої завдання прийнятними з етичної точки зору способами для зміцнення демократичних цінностей. За такої умови населення зможе розглядати органи внутрішніх справ не як нав'язувану йому силову структуру, але як службу, що знаходиться в його розпорядженні [203].

Принцип етичності полягає в поважному ставленні працівників органів внутрішніх справ до громадян під час виконання покладених на них обов'язків щодо підтримання правопорядку та боротьби зі злочинністю. Особливу увагу слід звернути на сумлінне дотримання вимог Етичного кодексу органів внутрішніх справ України, норми якого створюють єдину моральну основу діяльності працівників органів внутрішніх справ, забезпечують адекватну професії етичну регламентацію, слугують базовим критерієм для визначення професійної придатності працівників, гарантують отримання прав, свобод та законних інтересів громадян, підвищують та вдосконалюють моральний авторитет працівників органів внутрішніх справ, стандартизують поведінку працівників шляхом вироблення єдиних етичних вимог. Відповідно до зазначеного кодексу працівники органів внутрішніх справ України мають відстоювати честь і гідність правоохоронця як посадової особи, уповноваженої державою і народом України, захищати законні права і інтереси громадян, всіляко сприяти підвищенню авторитету органів внутрішніх справ серед

населення [204]. Також слід зазначити, що працівники органів внутрішніх справ під час виконання покладених на них обов'язків мають виявляти стійкість, принциповість, непримиренність у боротьбі зі злочинністю, мужність і сміливість, високу фізичну, волюву та інтелектуальну готовність до дій у складних нестандартних ситуаціях.

9. Професіоналізм. Принцип професіоналізму державної служби створює основи забезпечення реалізації принципів надійності та передбачуваності, визначаючи за необхідне дотримання державними службовцями та іншими особами, уповноваженими реалізовувати повноваження органів державного управління, відповідати визначеним в законі вимогам [205]. Спробуємо розкрити зміст принципу професіоналізму, особливо в діяльності органів внутрішніх справ, шляхом аналізу існуючих наукових праць у цій сфері.

Так, наприклад, О. О. Макєєв, О. Ю. Синявська пропонують під професіоналізмом розуміти сукупність особистісних якостей, навичок та вмінь, які забезпечують успішне виконання професійної діяльності [206; 207]. С. В. Коваленко стверджує, що професіоналізм можна визначити як таку якісну характеристику суб'єкта діяльності – представника даної професії, що визначається мірою володіння ним сучасним змістом і сучасними засобами рішення професійних задач, продуктивними способами її здійснення [208]. Відповідно позиції С. Г. Дидри, професіоналізм є результатом реалізації професійної культури на рівні суспільства, групи чи особистості [209].

На нашу думку, принцип професіоналізму є одним із основних принципів організації діяльності органів внутрішніх справ України, оскільки саме від рівня професіоналізму працівників залежить ефективність виконання завдань, покладених на ці органи. Зважаючи на це, працівник органів внутрішніх справ України повинен мати високий рівень професійної підготовки, знати вимоги законодавства за посадою та вміло застосовувати їх під час виконання службових обов'язків. Також слід наголосити, що працівник органів внутрішніх справ повинен постійно працювати над удосконаленням свого професійного рівня. Європейські стандарти правоохоронної діяльності також передбачають,

що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти в повному обсязі не тільки загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати також відповідний інструктаж з соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини, ознайомитися з Європейською конвенцією з прав людини [210, с. 18]. Таким чином вважаємо, що доцільно і необхідно запровадити під час проведення занять зі службової підготовки в органах внутрішніх справ України вивчення вимог міжнародного законодавства з питань охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина.

10. Розумний проміжок часу для прийняття рішень (своєчасність). Стаття 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод від 04.11.1950 року гарантує кожній фізичній або юридичній особі право на розгляд судом упродовж розумного строку цивільної, кримінальної, адміністративної або господарської справи, а також справи про адміністративне правопорушення, в якій вона є стороною [211].

Принцип своєчасності забезпечує реалізацію принципів передбачуваності та надійності шляхом запобігання заподіяння шкоди публічним та приватним інтересам, яка може виникнути через несвоєчасність або невиправдані відкладання прийняття рішень [39; 40, с. 135; 205].

Критерії оцінювання розумності строку розгляду справи є спільними для всіх категорій справ (цивільних, господарських, адміністративних чи кримінальних). До числа зазначених критеріїв відносяться наступні: складність справи, поведінка заявника та поведінка органів державної влади (насамперед суду). Відповідальність держави за затягування провадження у справі, як правило, настає в разі нерегулярного призначення судових засідань, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів, повторного направлення справи на додаткове розслідування чи новий судовий розгляд [212].

Слід звернути увагу, що задоволеність громадянина від діяльності органів внутрішніх справ України, зокрема від отриманої адміністративної послуги, залежить від своєчасності її надання, тобто від надання адміністративної послуги у встановлений строк. Офіційно встановлюваний строк надання певного виду адміністративних послуг має бути обґрунтованим. Отже, несвоєчасне надання органами внутрішніх справ необхідної адміністративної послуги, тобто прострочення, неврахування обставин конкретної справи, якщо була потреба у прискореному вирішенні, є підставами для негативної оцінки якості надання адміністративних послуг за цим критерієм.

11. Захист даних та повага приватної інформації, дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів. Цілком поділяємо твердження А. В. Пазюк, що захист приватної сторони життя людини є тією правовою цінністю, яка дозволяє людині відчувати свою індивідуальність у суспільстві, що поважає цю індивідуальність [213, с. 16].

З метою виконання покладених на нього обов'язків працівник органів внутрішніх справ України повинен забезпечувати неухильне дотримання вимог законів України «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації» [214; 215]. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів використання персональних даних працівниками органів внутрішніх справ України, діяльність яких пов'язана із отриманням та використанням персональних даних, повинна здійснюватися лише відповідно до їхніх професійних чи службових або трудових обов'язків. У будь-якому випадку працівники зобов'язані не допускати розголошення персональних даних, які їм було довірено або які стали відомі у зв'язку з виконанням професійних чи службових або трудових обов'язків. Особливу увагу необхідно звернути на недопустимість розголошення інформації з обмеженим доступом; порушення правил використання інформації з обмеженим доступом тягне за собою визначену відповідними нормативно-правовими актами відповідальність. Також слід підкреслити, що працівник органів внутрішніх справ зобов'язаний дотримуватися комерційної та службової таємниці, не має права поширювати

інформацію про особисте та сімейне життя, місце проживання та телефони фізичних осіб, у тому числі інших працівників, без їх дозволу, крім випадків, передбачених Конституцією України та законами України [184].

Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє ефективно вирішувати якісно нові завдання щодо отримання та обробки інформації, суттєво збільшує швидкість та якість обробки інформації і виконання різноманітних запитів, але водночас створює нові види загроз інформаційній безпеці. За сучасних умов стан нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України щодо захисту даних та поваги приватної інформації, дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів є таким, що не відповідає вимогам Європейського Союзу. Як наслідок, невідповідність національного законодавства з питань захисту персональних даних світовим стандартам унеможливорює інтеграцію України до світового та європейського інформаційного простору, оскільки для країн з недостатнім рівнем відповідного законодавчого забезпечення неможливим є доступ до міжнародних інформаційних систем [216]. Таким чином, з метою надання можливості органам внутрішніх справ України користуватися відповідними європейськими ресурсами, унеможливлення зловживань у сфері дотримання вимог конфіденційності інформації особливого значення набуває приведення національного законодавства у сфері інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності у відповідність до європейських стандартів.

12. Прозорість. Зміст зазначеного принципу полягає у висвітленні органами внутрішніх справ України у засобах масової інформації відомостей про заходи, які здійснюють ці органи, для формування в свідомості громадськості поваги до їх діяльності; забезпеченні діалогу органів внутрішніх справ України з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень щодо підтримання правопорядку, боротьби зі злочинністю та у сфері надання адміністративних послуг; проведенні різноманітних опитувань громадської думки щодо оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ за

усіма напрямками; огляді інформації, яка надається в засобах масової інформації стосовно діяльності органів внутрішніх справ тощо.

Вимоги прозорості стосуються також технічних вимог до умов роботи органів внутрішніх справ. Так, більшість європейських підрозділів намагається розміщувати працівників поліції у максимально прозорих робочих приміщеннях, що дозволяє керівнику здійснювати контроль за діяльністю підлеглих [210, с. 16]. На думку європейських колег, такий дизайн створює робочу, ділову атмосферу, дисциплінує та підвищує відповідальність кожного працівника за власну поведінку, ускладнює вчинення поліцейськими корупційних дій.

13. Відкритість для зовнішньої перевірки, прозорість для перевірок та нагляду. Відкритість передбачає підлеглисть публічної адміністрації зовнішньому контролю, а прозорість вимагає, щоб діяльність останньої «проглядалася наскрізь» для проведення контролю або нагляду [34, с. 106; 152, с. 234-235; 217, с. 93; 218].

Слід зазначити, що працівник органів внутрішніх справ України під час виконання покладених на нього обов'язків повинен взаємодіяти з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян, дотримуватися принципу відкритості для демократичного громадського контролю. Працівник органів внутрішніх справ України не повинен приховувати від громадян інформацію, яка відповідно до нормативно-правових актів поширюється належним чином, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію. Особливо важливим для реалізації принципу відкритості є обов'язок публічної адміністрації (у тому числі органів внутрішніх справ) вказувати причини (підстави) ухвалення тих чи інших рішень [152, с. 235].

14. Спрощення організації діяльності органів внутрішніх справ, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів. Зазначимо, що у переважній більшості випадків органи внутрішніх справ ставляться до приватної особи як до прохача, у своїй діяльності вони зорієнтовані не на

задоволення очікувань особи та надання якісних адміністративних послуг, а на формальне дотримання правил. Як зазначає О. О. Сосновик, основними недоліками в організації діяльності органів внутрішніх справ щодо якісного надання адміністративних послуг можна назвати такі: перекладання обов'язків органів внутрішніх справ щодо збирання довідок на приватних осіб; обмеженість днів та тривалості прийомів громадян в органах внутрішніх справ; необґрунтовано перебільшений перелік документів, які повинні надавати приватні особи в органи внутрішніх справ для отримання конкретної адміністративної послуги; порушення строків надання окремих видів адміністративних послуг; відсутність можливості замовити певну адміністративну послугу, зробивши попередньо заяву по телефону, факсу, Інтернету [117, с. 167]. Вважаємо, що вирішення наведених вище недоліків в організації діяльності органів внутрішніх справ щодо якісного надання адміністративних послуг сприятиме реальному закріпленню прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб як найвищої соціальної цінності; надасть змогу розглядати діяльність органів внутрішніх справ як дійсно публічно-сервісну, а не як карально-репресивну, що є позитивно виправданою практикою діяльності публічної адміністрації, у тому числі поліції, країн Європейського Союзу.

15. Доступність адміністративної влади та адміністративних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти. Зміст зазначеного принципу полягає у запровадженні такої форми організації публічного адміністрування як «електронне врядування». Погоджуємося з точкою зору А. В. Манойла, що «електронне врядування» за умов високорозвиненого інформаційного суспільства, загальної комп'ютерної грамотності населення та розвиненої мережевої інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури забезпечує достатньо високий ступінь інформаційної прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування (але з огляду на прагнення самого органу бути відкритим до громадськості та надання доступу до інформації) [219, с. 297]. Одним із кроків у напрямку до запровадження «електронного врядування» в органах внутрішніх справ можна вважати відкриття

на офіційному сайті МВС України блогу Міністра внутрішніх справ генерала внутрішньої служби України В. Захарченка, в якому, крім звернень Міністра, публікуються також звернення працівників органів внутрішніх справ та громадян з найбільш актуальних питань. Отже, зважаючи на прагнення України досягти європейських стандартів публічного адміністрування, слід зазначити, що запровадження «електронного врядування» сприятиме спрощенню процедури спілкування населення з органами внутрішніх справ України, своєчасному наданню якісних адміністративних послуг населенню та забезпеченню достатньо високого ступеня інформаційної прозорості діяльності органів внутрішніх справ.

16. Ефективність та результативність. Зазначений принцип прийшов до нас з європейського адміністративного права, тому певним чином відрізняється від традиційного для України уявлення про зміст принципів «ефективність» та «результативність». Закордонні дослідники під ефективністю розуміють належну міру виконання, яка може бути виражена як співвідношення між докладеними зусиллями і ресурсами, з одного боку, та отриманими результатами, – з іншого [152, с. 236]. Під результативністю як принципом адміністративного права розуміється забезпечення досягнення поставлених цілей та вирішення державних питань, визначених у законах та актах уряду [218]. Таким чином, слід зазначити, що рівень ефективності та результативності діяльності органів внутрішніх справ України є індикатором, який впливає на оцінку населенням стану їх діяльності.

З метою досягнення належного рівня ефективності та результативності своєї діяльності працівники органів внутрішніх справ України повинні виконувати службові обов'язки, виявляючи ініціативу, творчість і принциповість, та ефективно використовувати робочий час. Також працівники повинні мати високий рівень професійної підготовки, знати вимоги законодавства за посадою та вміло застосовувати їх під час виконання службових обов'язків [184].

17. Взаємна відповідальність держави і людини, зміст якої полягає в тому, що і держава, і особа тісно пов'язані між собою взаємно кореспондуючими

правами та обов'язками, порушення яких тягне за собою настання юридичної (кримінальної, адміністративної, цивільної, дисциплінарної чи матеріальної) відповідальності. Так, наприклад, відповідно до статті 56 Конституції України держава зобов'язана відшкодовувати людині завдану їй матеріальну та моральну шкоду. Що стосується органів внутрішніх справ України, то слід підкреслити, що їх працівники міліції під час виконання покладених на них обов'язків межах повноважень, наданих нормативно-правовими актами, самостійно приймають рішення і несуть за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність. Більш детально порядок відшкодування громадянам шкоди, завданої незаконними діями працівників органів внутрішніх справ, визначається Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 року № 266 [220]. Так, наприклад, при порушенні працівником міліції прав і законних інтересів громадянина міліція зобов'язана вжити заходів до поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, на вимогу громадянина публічно вибачитися (ст. 25 Закону України «Про міліцію» [109]). Зазначимо, що працівник міліції, який виконує свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень та у межах закону, не несе відповідальності за завдані збитки; такі збитки компенсуються за рахунок держави.

Зважаючи на те, що нещодавно керівництвом держави та Міністерства внутрішніх справ України було визнано нагальну потребу реформування всієї системи органів внутрішніх справ [221; 222], поділяємо точку зору М. І. Іншина [223, с. 115], що до основних принципів організації діяльності органів внутрішніх справ України також належать і такі:

- удосконалення системи управління органами внутрішніх справ України;
- забезпечення планомірного переходу від виконання органами внутрішніх справ України притаманних радянському періоду каральних

функцій до соціально-сервісних, орієнтованих на пріоритетне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення безпечних умов життя;

- розробка та затвердження системи заходів щодо підвищення ефективності діяльності окремих підрозділів органів внутрішніх справ України, зокрема розширення прав начальників міськрайлінорганів у вирішенні оперативно-службових і кадрових питань;

- визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності служб і підрозділів органів внутрішніх справ;

- поступове запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань;

- оптимізація навантаження на працівників усіх рівнів системи органів внутрішніх справ, усунення другорядних функцій, що не впливають на остаточні результати роботи;

- подолання громіздкості структури органів внутрішніх справ України, спрощення структури галузевих служб Міністерства внутрішніх справ України, зокрема закріплення за ними в основному нормативних, контрольно-методичних та аналітичних функцій;

- здійснення структурних перетворень не шляхом масштабних скорочень особового складу працівників органів внутрішніх справ України, а в результаті оптимізації завдань та функцій органів внутрішніх справ України.

Більш детально наведені принципи проаналізуємо у підрозділі 2.3 дисертації у ході дослідження основних напрямків реформування органів внутрішніх справ України.

Вважаємо, що врахування наведених вище принципів побудови та функціонування органів внутрішніх справ України сприятиме узгодженню і формуванню спільної та зрозумілої для усіх політики у правоохоронній сфері, підвищенню ефективності діяльності органів внутрішніх справ як органу публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ, орієнтації органів внутрішніх справ на реалізацію соціально-сервісних функцій, наближенню якості надання адміністративних послуг громадянам до європейського рівня, підвищенню

рівня довіри населення до органів внутрішніх справ, а також підвищенню рівня правової культури працівників органів внутрішніх справ України. У зв'язку з викладеним, необхідним виглядає обов'язкове закріплення у межах майбутнього законодавчого акта України «Про органи внутрішніх справ України» переліку визначених вище принципів.

### **2.3. Напрямки реформування органів внутрішніх справ України як складового елементу національної публічної адміністрації**

Одним із стратегічних пріоритетів державної політики України є європейська інтеграція України. Необхідність здійснення країнами-претендентами на вступ до Європейського Союзу відповідних трансформаційних заходів, у тому числі в адміністративній сфері, зумовлена вимогами Європейського Союзу, які відображені у Копенгагенських та Мадридських критеріях. Одним із критеріїв, відповідати яким в обов'язковому порядку зобов'язані усі країни-претенденти на вступ до ЄС, є перебудова адміністративних структур країни-заявника.

Отже, сьогодні особливого значення набуває якісно нове забезпечення гуманістичних вимог щодо діяльності держави шляхом створення такої системи органів державної влади, яка буде здатна істотно сприяти економічній стабільності в країні, підвищенню якісних стандартів життя та ефективності проведення економічних, політичних та соціальних реформ, наданню високоякісних послуг населенню. Зазначимо, що саме органи публічної адміністрації забезпечують реальне втілення у життя законів та інших нормативно-правових актів держави, впливають на найважливіші процеси суспільного розвитку, під час здійснення своїх повноважень безпосередньо взаємодіють з населенням. Саме тому, на нашу думку, структурно-функціональні та організаційні перетворення в Україні повинні торкнутися, у першу чергу, органів публічної адміністрації. Результатом реформування органів публічної адміністрації має поставати створення такої системи органів, яка надаватиме

якісні публічні послуги на рівні загальновизнаних європейських стандартів, забезпечуватиме оптимальне використання публічних засобів, буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на зовнішньополітичні, соціально-економічні виклики та загрози. Отже, реформування публічної адміністрації в Україні є однією із обов'язкових умов набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, на виконання якої повинні бути спрямовані зусилля усіх органів державної влади в Україні.

На сьогодні питання ефективної боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової спільноти. Саме стан справ у названій сфері є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому. Важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка здійснюється через систему органів внутрішніх справ. Таким чином, зважаючи на процес реформування публічної адміністрації в Україні, особливої актуальності набуває необхідність дослідження пріоритетних напрямів реформування органів внутрішніх справ України – органу публічної адміністрації, на який покладено обов'язок щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Слід зазначити, що нещодавно керівництвом держави та Міністерства внутрішніх справ України було наголошено на невідкладній потребі реформування всієї системи органів внутрішніх справ. Так, зокрема, колишній Міністр внутрішніх справ України Анатолій Могильов у 2011 році звертав увагу, що зараз суспільство та держава знаходяться на порозі глибинних реформ у системі МВС, і мета цих реформ одна – повернути міліцію обличчям до народу і, найголовніше, поліпшити матеріальне забезпечення працівників міліції, тобто гарантувати їм гідну заробітну платню та відповідний соціальний пакет для їхньої захищеності [221]. Слід зазначити, що Президент України доручив Міністру внутрішніх справ розробити Концепцію реформування всієї системи

правоохоронних органів України. Безперечно, прийняття зазначеної Концепції стане виправданим і необхідним заходом, що визначить стратегічні завдання та головні напрями подальшого вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України з метою досягнення сучасних демократичних стандартів ефективної діяльності ОВС [222]. Одним із кроків у напрямку розробки Концепції реформування всієї системи правоохоронних органів є перетворення Міністерства внутрішніх справ України на потужний механізм забезпечення безпечної життєдіяльності суспільства. Як зазначає нинішній Міністр внутрішніх справ України В. Ю. Захарченко, створення відомства, до компетенції якого були б включені усі основні суспільні функції – це шлях розвинених держав, до числа яких прагне і Україна [224]. Таким чином, можна стверджувати, що з прийняттям рішення про необхідність розробки проекту Концепції реформування всієї системи правоохоронних органів України розпочато якісно новий етап поетапного перетворення системи МВС України у багатопрофільне відомство європейського зразка. Особливу увагу слід акцентувати на тому, що для проведення таких масштабних перетворень необхідно використовувати досвід реформування правоохоронних органів європейських країн.

Реформування органів внутрішніх справ України, яке відбувається зараз в державі, зумовлює актуальність побудови якісно нової моделі усієї системи органів внутрішніх справ відповідно до стандартів та принципів, що вироблені світовою спільнотою; пошуку та впровадження нових підходів, форм та методів діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, забезпечення безпеки громадян, попередження та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, налагодження якісно нової ефективної взаємодії з населенням [225].

Головною метою сучасного етапу перетворення системи МВС України у багатопрофільне відомство європейського зразка має стати вдосконалення системи та структури органів внутрішніх справ, критичний перегляд їх функцій і повноважень, оптимізація штатної чисельності органів внутрішніх справ,

налагодження ефективного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ (у тому числі громадського), упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини, зміцнення кадрового потенціалу, розробка сучасних механізмів мотивації працівників органів внутрішніх справ, підвищення соціального статусу працівників органів внутрішніх справ, оптимізація фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Відповідно до проекту Концепції реформування системи правоохоронних органів України [226] оптимізацію структури органів внутрішніх справ України пропонується здійснити шляхом:

- реформування структурних ланок органів внутрішніх справ відповідно до сформованих світовою практикою засад функціонування;
- чіткого визначення функціональних обов'язків і повноважень усіх органів внутрішніх справ та їх структурних підрозділів;
- усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих підрозділів органів внутрішніх справ, а також залучення працівників до виконання не властивих їм функцій;
- визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності служб і підрозділів органів внутрішніх справ;
- поступового запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань;
- оптимізації навантаження на працівників усіх рівнів системи органів внутрішніх справ, усунення другорядних функцій, що не впливають на остаточні результати роботи.

До числа пріоритетних завдань реформування органів внутрішніх справ України віднесено такі:

- забезпечення планомірного перетворення МВС України на загальносоціальний, сервісно-обслуговуючий орган сучасного європейського типу, орієнтований на пріоритетне забезпечення охорони та захисту прав,

свобод і законних інтересів особи, а також державної, економічної, екологічної та інформаційної безпеки України;

- подолання громіздкості структури органів внутрішніх справ України. На нашу думку, питання структурних змін в системі органів внутрішніх справ України є найскладнішим питанням, оскільки саме тут стикаються відомчі інтереси. Це зумовлено тим, що у зв'язку з реформуванням ОВС України до МВС України передаються нові, не властиві йому функції (зокрема: забезпечення пожежної безпеки; сприяння ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; здійснення карантинних заходів під час епідемій, епізоотій та епіфітотій; забезпечення екологічної безпеки; забезпечення захисту прав інтелектуальної власності; охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії; забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; протидія злочинності на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів, а також нелегальній міграції), виконання яких на сьогодні покладено на Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державну прикордонну службу України. Також планується шляхом об'єднання теперішніх підрозділів Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю та податкової міліції створити поліцію економічної безпеки.

На нашу думку, перетворення МВС України у багатопрофільне відомство європейського зразка шляхом передачі йому нових функцій і повноважень, розосереджених сьогодні в інших міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, є цілком обґрунтованим та випробуваним часом. Слід зазначити, що перетворення МВС України у багатопрофільне відомство європейського зразка дещо суперечить такому завданню реформування органів внутрішніх справ як подолання громіздкості його структури. Але у більшості країн Європейського Союзу Міністерства внутрішніх справ багатопрофільні, вони комплексно вирішують всі проблеми, які виникають у людей. Так, наприклад, у Польщі в МВС входять пожежна, пенсійна, прикордонна служби,

поліція, санітарна інспекція, комісія з прав людини, департамент охорони здоров'я, департамент інформаційного суспільства та багато інших [227]. Звісно ж, таке реформування має відбуватися з урахуванням національних особливостей. Тому реформування органів внутрішніх справ України шляхом перетворення МВС України у багатопрофільне відомство європейського зразка з метою усунення громіздкості його структури має відбуватися таким чином, щоб унеможливити створення органів та підрозділів, що виконують дублюючі функції;

- оновлення нормативно-правової бази, що регламентує діяльність органів внутрішніх справ України, шляхом розробки нових нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинних;

- здійснення структурних перетворень не шляхом масштабних скорочень особового складу працівників органів внутрішніх справ України та зміни структури Міністерства внутрішніх справ України, а в результаті підвищення рівня професіоналізму працівників органів внутрішніх справ, закріплення фахівців на основних напрямках роботи, вирішення питання із плинністю кадрів, оптимізації завдань та функцій органів внутрішніх справ України.

Враховуючи стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України, можливі шляхи здійснення оптимізації структури органів внутрішніх справ України, слід зазначити, що реформування органів внутрішніх справ України, як складового елементу національної публічної адміністрації, має здійснюватися за такими напрямками:

- створення нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність органів внутрішніх справ України;

- формування інститутів та організаційних структур органів внутрішніх справ України;

- формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України;

- кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України;

- наукове забезпечення функціонування органів внутрішніх справ України;

- фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ України;

- соціальний та правовий захист працівників органів внутрішніх справ України.

Зважаючи на надзвичайну важливість кожного з перелічених вище напрямів реформування органів внутрішніх справ України, що є складовим елементом національної публічної адміністрації, вважаємо за необхідне в рамках даного підрозділу розкрити зміст напрямів реформування, без втілення в життя яких досягти істотного вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України та виведення її на якісно новий рівень у відповідності до європейських стандартів публічного адміністрування неможливо.

Розробка та прийняття відповідної нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність органів внутрішніх справ України, є одним із першочергових напрямків реформування, оскільки реформування органів внутрішніх справ України має спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які визначають завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі органів публічної адміністрації, принципи діяльності і т. ін.

Слід звернути увагу, що останнім часом спостерігається активна законодавча діяльність, спрямована на вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання діяльності органів внутрішніх справ України, приведення її у відповідність до європейських стандартів у правоохоронній сфері. Так, з метою оновлення нормативно-правової бази функціонування органів внутрішніх справ України планується розробити низку нових нормативно-правових актів та внести зміни і доповнення до чинних. На нашу думку, для здійснення якісного реформування органів внутрішніх справ України шляхом перетворення МВС України у багатoproфільне міністерство європейського зразка необхідне прийняття:

- законів України: «Про правоохоронні органи України»; «Про поліцію України»; «Про Державну міграційну службу України»; «Про органи

досудового слідства України», інших законодавчих актів, які визначатимуть правовий статус, повноваження та функції органів, що будуть входити до структури органів внутрішніх справ; «Про внесення змін до Закону України «Про пожежну безпеку»; «Про протидію організований злочинності» (нова редакція); «Про порядок проходження служби в органах внутрішніх справ»; «Про охорону громадського порядку»; «Про внесення змін до Закону України «Про Державну податкову службу в Україні»; «Про внесення змін до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів»; «Про єдину державну систему реєстрації й обліку злочинів та адміністративних правопорушень в Україні»;

- кодексів України: Кримінального процесуального кодексу України; Кодексу України про адміністративні правопорушення; Бюджетного кодексу України (зміни та доповнення); Податкового кодексу України (зміни та доповнення); Митного кодексу України (зміни та доповнення);

- постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Програми реформування системи органів внутрішніх справ України»; «Про затвердження Програми протидії злочинності на 2012-2017 рр.» і т. ін.

Одним із першочергових кроків у напрямку вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання діяльності органів внутрішніх справ України можна визначити розробку та прийняття Закону України «Про поліцію». Погоджуємося з точкою зору О. С. Проневича, що перспективу перейменування міліції у поліцію не варто розглядати виключно як самоціль, оскільки перейменування повинно здійснюватися у контексті реалізації системних заходів, спрямованих на модернізацію правоохоронного органу, який не повинен абсолютизувати застосування методу примусу в оперативно-розшуковій діяльності та асоціюватися виключно з «боротьбою зі злочинністю», а має адекватно та оперативно реагувати на потреби суспільства у захисті від загроз, надавати населенню допомогу у запобіганні та усуненні потенційно загрозливих явищ [141, с. 410]. Тобто, необхідно усвідомлювати, що одне лише перейменування міліції у поліцію без проведення системних

структурних та функціональних перетворень (зміни змісту та форм діяльності поліції) не призведе до бажаного результату: створення найбільш оптимальної моделі органів внутрішніх справ, здатної забезпечити виконання покладених на них завдань на рівні європейських стандартів та забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності органів внутрішніх справ України (переходу від каральних до соціально-сервісних функцій).

Під час розробки нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність органів внутрішніх справ України, особливу увагу слід звернути на необхідність подальшого підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, створення належних умов для нормального функціонування державних та громадських установ. Зважаючи на це, особливої актуальності та значущості набуває необхідність прийняття Закону України «Про охорону громадського порядку». Нормами зазначеного Закону має бути передбачено таке:

- вичерпний перелік суб'єктів – підрозділів органів внутрішніх справ, на яких покладено обов'язок щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, їх повноваження, форми та методи роботи;
- перелік спеціальних засобів, які використовуються під час охорони громадського порядку та підстави їх застосування;
- порядок взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку під час виконання покладених на них обов'язків;
- порядок залучення представників громадськості до охорони громадського порядку;
- порядок налагодження взаємодії між суб'єктами охорони громадського порядку та іншими органами публічної адміністрації тощо.

Особливу увагу в рамках даного Закону також слід звернути на особливості охорони громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки, зокрема під час масових заворушень. Вбачаємо за доцільне систематизувати нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів,

підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ щодо ліквідації масових заворушень, що дозволить покращити, а головне пришвидшити їх використання в складних, екстремальних умовах; розробити типові інструкції діяльності конкретних органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ щодо ліквідації масових заворушень. Під час розробки інструкцій враховувати, що відповідні підзаконні нормативно-правові акти мають стати підґрунтям для правових гарантій ліквідації фактів масових заворушень; бути спрямованими проти можливого зловживання владою своїми дискреційними повноваженнями; виступати гарантією забезпечення основних прав і свобод громадян під час ліквідації масових заворушень; варто розробити та впровадити програми із запобігання виникненню масових заворушень та підвищення стійкості функціонування об'єктів господарювання.

Вважаємо, що врахування наведених вище пропозицій до Закону України «Про охорону громадського порядку» поставатиме одним із перших кроків у напрямку виведення діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на якісно новий рівень та сприятиме досягненню європейських стандартів у галузі публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ.

Слід звернути увагу, що формування інститутів та організаційних структур органів внутрішніх справ України є одним із найбільш актуальних та найважливіших напрямів реформування органів внутрішніх справ. Погоджуємося з точкою зору О. С. Проневича та А. В. Губанова, що МВС України не є класичним центральним органом виконавчої влади, що опікується сферою внутрішніх справ. З його компетенції вилучено низку питань, що традиційно входять до компетенції подібних відомств в країнах Європейського Союзу (зокрема, пожежна безпека, охорона державного кордону тощо) [141, с. 413; 228]. Як зазначається в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів», з метою демілітаризації органів

внутрішніх справ доцільно віднести до структури цивільного Міністерства внутрішніх справ України, крім поліції (зі створенням місцевої поліції в контексті подальшої адміністративної реформи та посилення значення і можливостей органів місцевого самоврядування), міграційної, слідчої служби, ще і підрозділи цивільного захисту, пожежної безпеки та порятунку (нинішня назва – «з надзвичайних ситуацій» – психологічно програмує на негатив), прикордонну службу з формуванням прикордонної поліції [8, с. 30-31]. У Доповіді також вбачається доцільним реформувати внутрішні війська в Сили оперативного реагування (жандармерію) – з трансформацію від військової до правоохоронної діяльності. На часі й опрацювання питання про підпорядкування податкової міліції, яка також має стати поліцією, до системи Міністерства внутрішніх справ України. Погоджуємося з позицією О. Литвинова, О. Маркєєвої, О. Котелянця, О. Їжака, що є доцільним зосередити все досудове слідство в єдиному Слідчому комітеті (службі) у складі Міністерства внутрішніх справ України [229; 230, с. 31].

Таким чином, результатом реформування організаційної структури органів внутрішніх справ України має поставати створення високопрофесійного та багатофункціонального міністерства, основним призначенням якого буде усунення загроз для публічної безпеки та правопорядку, надання допомоги населенню у захисті від небезпек, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виявлення та усунення причин злочинів та адміністративних правопорушень, виявлення, припинення та розкриття злочинів та адміністративних правопорушень, а також своєчасне запобігання ним.

Відповідно до Плану дій «Україна – Європейський Союз» від 12 лютого 2005 року [231] Україна зобов'язана забезпечити повне виконання стандартів ювенальної юстиції згідно з відповідними міжнародними стандартами. Зважаючи на це, створення ювенальної поліції у складі поліції громадської безпеки є одним із першочергових кроків у напрямку запровадження ювенальної юстиції.

Діяльність підрозділів ювенальної поліції має бути спрямована на захист прав дітей, удосконалення превентивної та профілактичної роботи з метою запобігання вчиненню дітьми злочинів та інших правопорушень, створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх правопорушників.

На нашу думку, основними напрямками діяльності ювенальної поліції мають бути:

- проведення профілактичної роботи з метою запобігання правопорушенням у дитячому середовищі;
- запровадження у практику новітніх методів та форм роботи з дітьми, схильними до правопорушень;
- вдосконалення моніторингу щодо стану дитячої злочинності та злочинів, вчинених проти дітей;
- удосконалення процедур щодо виявлення дітей, які потерпіли від сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з ними;
- облік осіб, які втягують дітей в антигромадську діяльність;
- виявлення батьків або осіб, що їх замінюють, які ухиляються від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо створення належних умов для життя, навчання та виховання дітей;
- вжиття заходів щодо зменшення кількості випадків повторного вчинення злочинів дітьми;
- підвищення рівня обізнаності дітей шкільного віку з правових питань;
- відвідання правопорушників, що не досягли 18 років, за місцем їх проживання, навчання, роботи, проведення бесід з ними, їх батьками (усиновителями) або опікунами (піклувальниками);
- проведення профілактичної та роз'яснювальної роботи серед батьків з метою запобігання жорстокому поводженню з дітьми;
- створення системи реабілітації та реінтеграції дітей, які потерпіли від торгівлі ними, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження;
- забезпечення функціонування системи захисту дітей від жорстокого поводження, проведення відповідної профілактичної роботи;

- виявлення бездоглядних та безпритульних дітей, влаштування їх на виховання в заклади сімейного типу та соціального захисту тощо.

Також у рамках ведення профілактичної роботи з неповнолітніми вважаємо, що під час реформування органів внутрішніх справ України особливу увагу слід звернути на необхідність створення інституту пробації для неповнолітніх. Слід зауважити, що термін «пробація» застосовується у різних значеннях. Ще у 2006 році один із основних дослідників та ініціаторів запровадження пробації в Україні Д. Ягунов розробив класифікацію значень терміна «апробація». За цією класифікацією термін «пробація» може вживатися у декількох значеннях:

- 1) як концепція соціальної роботи з правопорушниками та іншими соціально вразливими групами;
- 2) як ієрархічна організаційна структура;
- 3) як орган державної влади (служба);
- 4) як різновид кримінального покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, і водночас як умовне звільнення від покарання з випробуванням;
- 5) як специфічний процес виконання деяких альтернативних покарань;
- 6) стан, в якому перебуває злочинець упродовж певного терміну: злочинець (probationer) перебуває «на пробації» – тобто під пробаційним наглядом (on probation, under probation supervision);
- 7) як певна з'єднувальна ланка між кримінальною юстицією та соціальною роботою [232].

Нам ближчою видається точка зору І. Михайлової, яка стверджує, що сутність пробації полягає у випробуванні певних категорій злочинців спеціальними юридичними обов'язками, поєднаними з наданням їм різної допомоги реабілітаційного характеру. Пробація має на меті ефективне виправлення засуджених і зведення до мінімуму кримінального рецидиву [233].

У країнах Західної Європи пробація розглядається як система, що надає злочинцям можливість реформуватися. Замість того, щоб бути покараними, ці злочинці умовно звільняються під дружній нагляд досвідченого соціального

працівника, відомого як офіцер пробації. Впродовж певного часу він здійснює нагляд за злочинцями, намагаючись змінити певні риси останніх. Після завершення пробаційного періоду суд переглядає справу кожного злочинця. Якщо суд переконується, що злочинець виконав свої обов'язки, він звільняється від покарання [234, р. 3; 235].

Питання створення в Україні служби пробації як органу, що буде проводити соціальну, виховну та профілактичну роботу з особами, обвинувачуваними або визнаними судом винними у вчиненні злочинів невеликої або середньої тяжкості, не є новим на сьогодні. Ще в 2006 році в оціночній доповіді експертів Європейського Союзу «Визначення пріоритетів та оцінка потреб широкомасштабного проекту реформування кримінально-виконавчої системи України» нашій державі було рекомендовано створити службу пробації [236]. З того часу були зроблені певні кроки у напрямку створення такої служби та запровадження елементів пробації в систему призначення та виконання покарань. Але станом на сьогоднішній день питання створення служби пробації залишається актуальним.

Досвід європейських держав підтверджує, що пробація ефективна: методи її роботи надійні та перевірені [236]. Пробація відкриває можливості для забезпечення громадської безпеки новими методами. Так, зокрема, служба пробації у європейських країнах полегшує роботу правоохоронних органів, судової системи, забезпечує координацію взаємодії державних установ, місцевого самоврядування, неурядових організацій, окремих громадян (волонтерів) в процесі виконання покарань, альтернативних позбавленню волі [236]. Отже, доцільність створення цієї служби не викликає жодних сумнівів.

На нашу думку, до функцій, виконання яких має бути покладено на службу апробації в Україні, можна було б віднести такі:

- підготовка соціально-психологічної характеристики неповнолітнього правопорушника для органів системи правосуддя;
- підготовка рекомендацій органам судочинства про призначення оптимального заходу впливу (виховного та профілактичного характеру) на

неповнолітнього правопорушника, а також підготовка матеріалів щодо забезпечення його цивільних прав, зокрема прав на житло;

- профілактика повторного правопорушення шляхом надання соціально-психологічної підтримки неповнолітньому правопорушнику;

- сприяння соціальній адаптації та реінтеграції неповнолітнього правопорушника.

Тобто, пробацію слід розглядати як систему наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, альтернативних покаранню, із встановленням випробувального періоду та покладенням на особу виконання певних обов'язків. Пробація – це своєрідний тест на здатність засудженого виправитися без відбування покарання, призначеного вироком суду [237]. Але, погоджуємося з точкою зору Д. Ягунова, що пробація в будь-якому разі не є звільненням від покарання або відбування покарання [235].

Таким чином, можна зробити висновок, що підрозділи ювенальної поліції поставатимуть спеціальним органом, основним призначенням якого буде проведення соціальної, виховної та профілактичної роботи з неповнолітніми правопорушниками. Зважаючи на вищевикладене, вважаємо за необхідне ще раз наголосити, що створення підрозділів ювенальної поліції (міліції) у складі органів внутрішніх справ поставатиме одним із необхідних кроків нашої держави у напрямку приведення діяльності органів внутрішніх справ України до вимог Мадридських та Копенгагенських критеріїв.

Ще одним кроком до організаційно-структурного вдосконалення побудови органів внутрішніх справ України слід вважати створення муніципальної (місцевої) поліції. На необхідності передачі (делегування) державою органам місцевого самоврядування частини повноважень щодо охорони публічного порядку у межах територіальної громади наголошують, зокрема, О. С. Проневич, І. В. Зозуля та С. М. Гусаров [141, с. 424; 238, с. 19; 239]. Вважаємо за можливе приєднатися до їх думки: вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України доцільно поєднати з розширенням можливостей інститутів громадянського суспільства щодо

охорони публічного порядку у межах території, на яку поширюється юрисдикція органів місцевої адміністрації. Особливістю муніципальної (місцевої) поліції те, що її особовий склад наймається на роботу органами місцевого самоврядування та утримується за рахунок місцевого бюджету. Однією із істотних проблем, які можуть стати на шляху до муніципалізації поліцейської діяльності, може стати недостатнє фінансування муніципальної (місцевої) поліції. Отже, необхідно на законодавчому рівні чітко визначити механізм фінансування муніципальної (місцевої) поліції, не допустити суттєвих відмінностей у розмірах заробітної плати працівників національної поліції та працівників муніципальної (місцевої) поліції, зобов'язати органи місцевого самоврядування дотримуватися термінів та розмірів фінансування.

Отже, необхідно ще раз підкреслити, що зміни в організаційно-структурній побудові органів внутрішніх справ України є надзвичайно важливим та складним завданням, яке вимагає поетапності, послідовності, обґрунтованості та наукового підходу, критичного переосмислення напрацювань попередніх років, використання усіх раціональних та перспективних задумів і пропозицій. Вважаємо, що лише поєднання знань кращих науковців і досвідчених практиків, безпосередньо не зацікавлених у досягненні особистісних благ, може дати очікуваний результат.

Слід звернути увагу, що одним із пріоритетних завдань розвитку становлення України як правової, демократичної держави шляхом досягнення європейських стандартів у галузі публічного адміністрування є формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України. Саме у результаті формування позитивного іміджу працівника органів внутрішніх справ можна отримати громадську думку про ефективність (або неефективність) діяльності органів внутрішніх справ [240, с. 130]. Погоджуємося з твердженням Н. П. Матюхіної, що негативні явища, що мають місце серед працівників органів внутрішніх справ, призводять до помітного зниження їх професійної активності, знівечення образу працівників міліції, підриву довіри до органів внутрішніх справ з боку населення [241, с.11]. Таким чином, за нових реалій сьогодення

особливої значущості набуває розробка цілого комплексу заходів, спрямованих на підвищення іміджу органів внутрішніх справ України. На нашу думку, з метою підвищення іміджу органів внутрішніх справ України необхідно:

- створити умови для реалізації громадянами наданих їм конституційних прав та свобод;
- здійснити моніторинг громадської думки про діяльність органів внутрішніх справ та розробити дієву систему заходів щодо підвищення репутації органів внутрішніх справ як всередині країни, так і на міжнародній арені;
- активізувати взаємодію з редакційними колективами інформаційних агентств та друкованих періодичних видань з метою їх залучення до висвітлення діяльності органів внутрішніх справ (брифінги, прес-конференції, «круглі столи», «прямі лінії» телефонного зв'язку з громадянами, Інтернет-конференції);
- запровадити систематичні виступи-звіти працівників органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ перед населенням через ЗМІ з метою об'єктивного інформування населення про причини масових заворушень, їх організаторів та активних учасників, вжиті щодо них заходи та стан обстановки;
- під час стажування та навчання працівників органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ, вищих навчальних закладів МВС України особливу увагу необхідно звернути на набуття ними практичних навичок спілкування з населенням, взаємодії з громадськістю та формування позитивного іміджу.

Особливу увагу необхідно звернути на розвиток масової правової свідомості українського народу, підвищення рівня правової культури населення, подолання правового нігілізму, створення необхідних умов для набуття і використання правових знань широкими верствами населення, закріплення основних напрямів правоосвітньої діяльності і першочергових заходів щодо їх реалізації. На нашу думку, безпосередня участь органів внутрішніх справ у проведенні наведених вище заходів сприятиме формуванню

позитивного іміджу органів внутрішніх справ та підвищенню рівня довіри населення до правоохоронних органів.

Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України є одним з основних засобів підвищення ефективності функціонування усієї системи органів внутрішніх справ. Зміст кадрового забезпечення полягає у необхідності формування кадрового ядра фахівців, які володіють професійними якостями, необхідними для здійснення ефективної охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, дотримання прав і свобод людини та громадянина.

Дослідженню проблем кадрового забезпечення правоохоронних органів присвячена значна кількість наукових праць, зокрема таких авторів як: М. І. Ануфрієв, В. В. Бобырев, О. Г. Боднарчук, С. Г. Дидра, С. Ф. Зибін, П. Б. Коптєв, Ю. Ф. Кравченко, Х. Х. Лойта, Н. П. Матюхіна, А. П. Павлов, С. В. Петков, О. А. Плохой, А. М. Смирнов, В. В. Сухонос, В. Д. Сущенко, В. М. Чупров та деяких інших [242-258]. У результаті аналізу зазначених наукових робіт можна зробити висновок, що ефективна діяльність органів внутрішніх справ України, спрямована на забезпечення законності та правопорядку, захист прав і свобод людини та громадянина, залежить від багатьох факторів, не останнє місце серед яких належить кадровій політиці. Основною метою кадрової політики в органах внутрішніх справ України є формування високопрофесійного персоналу органів, служби та підрозділів внутрішніх справ, здатного якісно та своєчасно виконувати покладені на нього обов'язки. Варто зазначити, що одним із пріоритетних завдань у процесі реформування органів внутрішніх справ України є вдосконалення кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України.

Актуальність оптимізації кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України зумовлена тими змінами, що відбуваються у суспільстві та державі, які потребують від працівників освоєння нових знань, перерозподілу своїх життєвих ресурсів та резервів, розвитку потенційних здатностей, оволодіння новими методами та технологіями підготовки працівників з

використанням новітніх наукових технологій. Варто підкреслити, що вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України пов'язане з такими питаннями управління людськими ресурсами як підбір, підготовка, висування та цільове використання кадрів.

На нашу думку, пріоритетними напрямками вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України слід вважати:

- формування ефективного механізму добору кадрів і роботи з ним;
- підвищення престижу державної, військової служби, служби в правоохоронних органах й авторитету фахівців, що здійснюють мобілізаційну роботу та заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- удосконалення програм їх підготовки і професійного розвитку.

Реалізація зазначених пріоритетних напрямків передбачає вирішення низки завдань, а саме:

- прогнозування та планування кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України;
- розробки механізмів та процедур відбору та розстановки кадрів в органах внутрішніх справ України;
- становлення гнучкого механізму управління кадровими ресурсами в органах внутрішніх справ України;
- удосконалення системи професійної підготовки, підвищення кваліфікації та стажування кадрів для органів внутрішніх справ України;
- створення системи ранньої професійної орієнтації, вивчення та відбір кандидатів на навчання та службу в органах внутрішніх справ України;
- розробки заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням серед персоналу органів внутрішніх справ України;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері навчання та перепідготовки кадрів для органів внутрішніх справ України за кордоном.

Особливу увагу під час підготовки кадрів для органів внутрішніх справ України слід звернути на необхідність забезпечення психологічної готовності

працівників органів внутрішніх справ до конкретних дій в екстремальних ситуаціях, зокрема у разі введення в державі особливого періоду та під час настання надзвичайних ситуацій або під час ліквідації масових заворушень [259].

Зважаючи на взятий Україною курс на європейську інтеграцію, слід також зазначити, що вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України вимагає забезпечення професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ відповідно до рівня європейських стандартів публічного адміністрування, зокрема відповідно до вимог Рекомендації Міжнародної організації праці щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів [260]. Необхідно створити належні умови щодо високої мотивації працівників органів внутрішніх справ України до оволодіння знаннями, вміннями та навичками, необхідними для здійснення їх професійної діяльності у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями тощо.

Особливої уваги потребує підвищення професіоналізму працівників органів внутрішніх справ України, оскільки від його рівня залежить ефективність діяльності всієї системи органів внутрішніх справ. Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [261] суттєвою умовою для забезпечення високої професійності має стати розширення можливостей для навчання майбутніх працівників органів внутрішніх справ України, зокрема на основі застосування дистанційного навчання, проведення регулярних обмінів досвідом (у тому числі і з працівниками відповідних міністерств держав-членів Європейського Союзу), та обговорення актуальних проблем правоохоронної діяльності, застосування новітніх технологій у цій сфері.

Слід зазначити, що наразі у Верховній Раді України зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо вдосконалення системи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ» (реєстр. № 7547 від 11.01.2011 р.), запропонований народним депутатом

України В. Малишевим [262]. Вивчивши основні положення даного законопроекту, вважаємо за можливе приєднатися до точки зору В. О. Іванцова про недоцільність введення законопроекту в дію [263], оскільки законопроект, на нашу думку, потребує суттєвого доопрацювання. Серед основних зауважень до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо вдосконалення системи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ» можна насамперед указати на таке:

1. У разі прийняття законопроекту та введення його в дію понад 70 % науково-педагогічних працівників ВНЗ системи МВС України мають бути одночасно призначені на посади середнього або старшого начальницького складу слідчих, оперативних або криміналістичних підрозділів органів внутрішніх справ терміном на два роки, оскільки вони на даний момент вже працюють понад п'ять років на посадах науково-педагогічного складу. Одночасне переведення такої кількості науково-педагогічних працівників ВНЗ системи МВС України на посади середнього або старшого начальницького складу слідчих, оперативних або криміналістичних підрозділів органів внутрішніх справ терміном на два роки унеможливилює якісне продовження навчального процесу, а також викличе численні колізії у організаційно-штатній роботі кадрових підрозділів практичних органів.

2. Слідчі, оперативні або криміналістичні підрозділи органів внутрішніх справ мають постійно тримати вакантні посади для призначення науково-педагогічного складу з ВНЗ системи МВС України, а, як відомо, постійна зміна кадрів приводить лише до зниження показників у роботі (як практичних підрозділів, так і ВНЗ системи МВС України).

3. Проектом передбачено призначення науково-педагогічних працівників на посади середнього або старшого начальницького складу слідчих, оперативних або криміналістичних підрозділів органів внутрішніх справ терміном на два роки відповідно до напрямку їх наукової або педагогічної діяльності. Але не всі науково-педагогічні працівники мають напрямок науково-педагогічної діяльності, що відповідає функціональній спрямованості

конкретного практичного підрозділу. Тому на практиці виникнуть колізії при вирішенні питання, на які посади мають бути призначені науково-педагогічні працівники ВНЗ МВС України, що викладають такі дисципліни як іноземна мова, філософія, аграрне, екологічне, трудове право та інші дисципліни, що не носять практичної спрямованості, проте є необхідними для вивчення курсантами та слухачами ВНЗ МВС України навіть за таким напрямом як «правоохоронна діяльність». Також не визначено, ким саме мають бути укомплектовані посади науково-педагогічних працівників протягом двох років, під час їх стажування у практичних підрозділах.

4. Вбачається недоцільним встановлення строку призначення на зазначені в проекті Закону України реєстр. № 7547 посади тривалістю 2 роки. Фактично, майже 30% всього часу служби науково-педагогічні працівники виконуватимуть невласливу для них роботу.

5. Працівники науково-педагогічного складу ВНЗ системи МВС України повинні призначатися на роботу до практичних підрозділів на рівнозначні посади. Тому реалізація вимог ч. 3 ст. 18 є неможливою, оскільки переважна кількість науково-педагогічного складу ВНЗ системи МВС України мають спеціальне звання старшого начальницького складу або перебувають на посадах, які передбачають граничне звання «полковник міліції». Фактична відсутність необхідної кількості рівнозначних посад унеможливило призначення цієї категорії працівників у підрозділи, зазначені у законопроекті.

6. Зі змісту ч. 3 ст. 18 незрозуміло, чи зберігається за працівниками науково-педагогічного складу ВНЗ системи МВС України їх посада, на якій вони працювали 5 років до переведення до практичного підрозділу. Якщо ця посада не зберігається, то при поверненні на службу до ВНЗ можуть виникнути проблеми при призначенні на попередню посаду. Якщо посада зберігається, то незрозуміло, хто має виконувати обов'язки особи, яка тимчасово (на 2 роки) переведена до практичного підрозділу. Як гарантувати, наприклад, викладачу з криміналістики, який 2 роки працював у практичному підрозділі криміналістом, що він повернеться саме на цю кафедру та чи буде для нього вакансія? Якщо не

на цю кафедру, а на будь-яку посаду науково-педагогічного складу не нижчу, ніж попередня, але не пов'язану саме із навичками та знаннями в сфері криміналістики, то виходить ця практика немає сенсу.

7. Відсутнє визначення переліку посад, на які можуть бути призначені працівники науково-педагогічного складу ВНЗ системи МВС України (наприклад, посади секторів кадрового забезпечення та міліції громадської безпеки). Пропонуємо розробити та затвердити на рівні МВС України відповідний Перелік посад, на які можуть бути призначені особи науково-педагогічного складу.

8. Якщо у ч. 3 ст. 18 поставлено за мету реально підвищити якість підготовки кадрів для правоохоронних органів, зокрема, для системи МВС України, забезпечити отримання викладачами необхідного досвіду практичної роботи, то більш доречною була б наступна редакція статті: «на посади науково-педагогічного складу у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України можуть бути призначені особи, які мають досвід роботи у слідчих, оперативних або криміналістичних підрозділах, секторі громадської безпеки органів внутрішніх справ не менше 5 років».

9. Щодо ч. 5 ст. 18-1 вважаємо недоцільним створення ще одного окремого навчального закладу IV рівня акредитації, оскільки зараз у системі МВС України вже існує два національних ВНЗ, які спроможні на належному рівні готувати зазначених фахівців (Національна академія внутрішніх справ та Харківський національний університет внутрішніх справ). Пропонуємо не руйнувати вже ефективно працюючу систему освіти МВС України, а обмежитись оптимізацією організаційно-штатної структури наявних ВНЗ.

У цьому зв'язку безперечною видається точка зору В. Т. Білоуса та О. В. Литвина, що підвищення якості підготовки кадрів для органів внутрішніх справ, рівня професіоналізму працівників органів внутрішніх справ України сприятиме більш якісному виконанню працівниками покладених на них обов'язків, приведенню їх діяльності у відповідність до високих стандартів

розвинутого суспільства, де забезпечення прав і свобод людини та громадянина визначає спрямованість дій держави [264].

Успішне досягнення мети та якісна реалізація завдань, виконання яких покладено на органи внутрішніх справ України, потребують такої організації публічної адміністрації, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості діяльності органів внутрішніх справ України. Як зазначає С. О. Зубченко, при формуванні та подальшій практичній реалізації гуманітарної політики вкрай важливим є правильне застосування якісного аналітичного інструментарію, для чого необхідною є інформація про сучасні наукові підходи до дослідження цієї сфери, які використовуються як на теренах України, так і за кордоном [265]. Підвищення ефективності зовнішньо-адміністративної та внутрішньо-організаційної діяльності органів внутрішніх справ безпосередньо залежить від наукового забезпечення процесу підготовки та прийняття управлінських рішень [266, с. 3].

Таким чином, слід підкреслити, що провести якісне реформування органів внутрішніх справ України неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування органів внутрішніх справ України. У цьому зв'язку виникає необхідність у реалізації таких заходів:

- суттєве поглиблення досліджень проблематики оптимізації діяльності органів публічної адміністрації, у тому числі органів внутрішніх справ. Зокрема, більшої теоретичної уваги потребує аналіз формування ефективної системи органів внутрішніх справ, яка надаватиме якісні адміністративні послуги на рівні загальноновизнаних європейських стандартів, забезпечуватиме оптимальне використання публічних засобів, буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на зовнішньополітичні, соціально-економічні виклики та загрози;

- здійснення наукових досліджень проблематики, яка пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності органів внутрішніх справ України, визначенням структурно-функціональних засад побудови цієї системи, шляхів оптимізації розмежування компетенції та відповідальності відповідних підрозділів

органів внутрішніх справ України, а також системи контролю (у тому числі громадського) за діяльністю органів внутрішніх справ України;

- дослідження питання підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; обґрунтування важливості подальшого зміцнення партнерських відносин між органами внутрішніх справ і населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини;

- вироблення системи заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри населення до органів публічної адміністрації, у першу чергу, до органів внутрішніх справ України;

- розробка сучасних механізмів мотивацій працівників органів внутрішніх справ та ефективної роботи зі зміцнення соціального захисту працівників органів внутрішніх справ;

- обґрунтування напрямків реформування законодавства, що на якісно новому рівні регламентуватиме діяльність органів внутрішніх справ України. Оновлене законодавство має передбачати запровадження пріоритетності законодавчої регламентації прав, обов'язків та порядку діяльності органів внутрішніх справ України; їх відповідальності за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких було порушено, та обов'язкового відшкодування заподіяних цим громадянам збитків; можливості оскарження громадянами зазначених порушень як в межах системи органів внутрішніх справ України, так і судовим шляхом [267].

Вважаємо, що саме завдяки якісному науковому забезпеченню реформування органів внутрішніх справ України буде можливо досягти істотного вдосконалення діяльності зазначених органів, приведення їх структури та діяльності у відповідність до європейських стандартів публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ.

Слід підкреслити, що жодну реформу не буде проведено успішно без належного фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Вважаємо за доцільне продовжити роботу з удосконалення системи оплати праці особового

складу. Погоджуємося з точкою зору О. М. Музичука та Д. В. Радько, що з метою підвищення ефективності роботи працівників органів внутрішніх справ України слід підвищити стимулюючу роль посадових окладів в системі оплати праці, консолідувати структуру зарплати та зменшити кількість її компонентів, усунути внутрівідомчі розбіжності в оплаті праці працівників органів внутрішніх справ України [268, с. 80].

Необхідно зазначити, що однією із важливих складових матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України є розв'язання проблеми забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей шляхом вдосконалення механізмів його будівництва (придбання). Таким чином, оптимізація структури та функцій органів внутрішніх справ України має бути здійснена з одночасним перерозподілом фінансових та матеріально-товарних потоків.

Особливу увагу слід звернути на налагодження якісного інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України. Погоджуємося з точкою зору В. В. Конопльова, що вирішення завдань щодо охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, охорони та захисту громадського порядку і громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями неможливе без формування відповідних інформаційних систем (мереж, банків, баз даних тощо) [269]. Переконані, що вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ необхідно розпочинати з вивчення нагальних інформаційних потреб органів та підрозділів внутрішніх справ, їх посадових осіб.

І, нарешті, останній напрямок реформування органів внутрішніх справ України у напрямку досягнення європейських стандартів діяльності публічної адміністрації – посилення соціального та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України шляхом запровадження додаткових соціально-правових гарантій.

Цілком поділяємо точку зору Е. В. Охотського та В. Г. Ігнатова, що обов'язки та права працівників органів внутрішніх справ тільки тоді мають сенс і

значущість, коли вони забезпечені правовими та економічним гарантіями [270, с. 476-477]. Слід зазначити, що мета встановлення гарантій діяльності працівників органів внутрішніх справ України полягає у створенні необхідних умов для більш ефективного виконання наданих працівникам органів внутрішніх справ прав і свобод, мінімізації кількості випадків порушення вимог чинного законодавства, прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Таким чином, (і в цьому аспекті ми підтримуємо позицію М. І. Іншина, В. І. Олефір та І. М. Чумаченко), гарантії діяльності працівників органів внутрішніх справ України слід розглядати як умови та засоби, що забезпечують фактичне здійснення та реалізацію їх службових прав та обов'язків, охорону й захист прав, свобод і законних інтересів інших учасників правоохоронних відносин [271, с. 164].

Гарантії діяльності працівників органів внутрішніх справ України численні і доволі різноманітні. У першу чергу це належне правове регулювання діяльності; відповідна заробітна плата; стимули, пов'язані з кар'єрою та просуванням по службі; фінансові та економічні стимули; соціально-правовий захист [271, с. 167-168] тощо. Цілком згодні з А. І. Губарєвим, що на ефективність діяльності працівників органів внутрішніх справ особливий та безпосередній вплив здійснюють оплата праці, система заходів заохочення та відповідальності, соціальне забезпечення [272, с. 14.]. Поліцейські нездатні якісно захищати права людини, якщо їх власні права не захищено [141, с. 411].

На нашу думку, особливе місце серед гарантій діяльності працівників органів внутрішніх справ України займає соціально-правовий захист працівників, оскільки ефективність діяльності органів внутрішніх справ досягається за рахунок формування інтересу та зацікавленості працівників до якісного виконання покладених на них обов'язків, усвідомлення ними престижності та соціальної значущості своєї діяльності.

Сьогодні у ході реформування органів внутрішніх справ України першочергова увага приділяється питанням організаційної побудови органів внутрішніх справ, якісній підготовці кадрів, питанням підвищення ефективності

діяльності служб та підрозділів внутрішніх справ. Водночас спостерігається недостатня розробленість проблеми соціального забезпечення працівників органів внутрішніх справ України, відсутність закріплених на законодавчому рівні соціальних гарантій працівників. Особливу увагу також слід звернути на зростання кримінальної активності в країні та прояв у злочинності таких рис та особливостей, як агресивність, цинізм та жорстокість [273, с. 3]. Зважаючи на це, пропонуємо під час реформування органів внутрішніх справ, що наразі триває, особливу увагу звернути на підвищення соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ, оскільки це сприятиме більш якісному виконанню покладених на органи внутрішніх справ обов'язків. На нашу думку, під час запровадження додаткових соціально-правових гарантій діяльності працівників органів внутрішніх справ України необхідно враховувати вимоги Європейського кодексу соціального забезпечення від 16 квітня 1964 року (із змінами та доповненнями від 6 листопада 1990 року) [274]. Особливу увагу необхідно звернути на обсяги та зміст медичної допомоги (зокрема у разі хвороби, виробничої травми, по інвалідності), допомоги сім'ям у разі загибелі годувальника тощо.

Таким чином, з урахування поглядів М. Г. Вербенського, М. І. Іншина, Т. О. Проценка, С. М. Прилипка та О. М. Ярошенка щодо основних напрямів розвитку соціального забезпечення в Україні [275; 276, с. 21-22] зробимо спробу окреслити пріоритетні напрями оптимізації соціального та правового захисту працівників органів внутрішніх справ:

- створення умов для високої мотивації працівників органів внутрішніх справ до оволодіння знаннями, вміннями та навичками, необхідними для ефективного здійснення їх професійної діяльності шляхом встановлення прямого зв'язку між рівнем професійної підготовки та просуванням по службі, присвоєнням чергових спеціальних звань та матеріальним забезпеченням;

- розробка та впровадження різноманітних програм соціальної допомоги та універсальних систем соціального забезпечення (зокрема, удосконалення соціального забезпечення по старості або з причин тимчасової чи постійної

непрацездатності, надання соціальної допомоги під час адаптації молодих працівників на службі, під час реабілітації працівників, що отримали поранення, травму чи професійне захворювання, посилення патронажної допомоги ветеранам, самотнім хворим і т. ін.);

- розробка соціальних стандартів (зокрема, критеріїв достатнього рівня життя та визначення перспективних шляхів їх підвищення);

- реформування системи оплати праці;

- запровадження додаткових гарантій щодо реалізації права на відпочинок, санаторно-курортне лікування;

- з метою стимулювання працівників до більш якісного виконання покладених на них завдань запровадження дієвого механізму забезпечення житлом шляхом пільгового кредитування, з обов'язковим зобов'язанням виплати повної суми кредиту працівником органів внутрішніх справ, якщо його звільнено за порушення дисципліни чи законності;

- вирішення проблеми забезпечення дитячими садками працівників органів внутрішніх справ;

- реформування системи пенсійного забезпечення;

- удосконалення механізму державного обов'язкового особистого страхування працівників органів внутрішніх справ тощо.

Таким чином, реформування органів внутрішніх справ України є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя та побудови дійсно правової, демократичної та соціальної держави. Курс нашої держави на європейську інтеграцію, а отже, на чітку відповідність роботи органів внутрішніх справ європейським стандартам, детермінує відхід від радянської моделі правоохоронної діяльності і потребу в переході на якісно нові засади практичної діяльності органів внутрішніх справ України, від каральних до соціально-сервісних функцій. Переконані, що науково обґрунтоване реформування органів внутрішніх справ України сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів, служб та підрозділів внутрішніх справ,

посиленню впливу на стабілізацію та поліпшення криміногенної ситуації в державі.

## **Висновки до розділу 2**

1. Реалізація ефективної державної політики у правоохоронній сфері може призвести до виникнення конфлікту інтересів, коли з метою забезпечення внутрішнього правопорядку і безпеки в державі, недопущення настання конкретної загрози може здійснюватися втручання органів публічної адміністрації в приватне життя громадян, яке охороняється законом. З огляду на сказане, непересічним є значення норм поліцейського права, які одночасно гарантують внутрішню безпеку держави в цілому та визначають чіткий механізм захисту прав і свобод громадян від неправомірних дій.

2. Зважаючи на курс України на європейську інтеграцію, реформаційні процеси, що зараз відбуваються в органах внутрішніх справ України, намагання органів внутрішніх справ України налагодити конструктивний діалог з аналогічними органами публічної влади держав-членів Європейського Союзу, постала необхідність в оновленні адміністративно-правової доктрини та виокремленні поліцейського права як підгалузі адміністративного права.

3. Проведення кодифікації поліцейського законодавства України є вимогою часу.

4. З урахуванням євроінтеграційних прагнень України ефективність діяльності органів внутрішніх справ значною мірою залежить від основних засад функціонування органів внутрішніх справ, їх організаційної побудови, яка враховує специфіку діяльності та завдань, що стоять перед цими органами публічної адміністрації, дотримання принципів демократії та верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації.

5. Дотримання принципів верховенства права, законності, демократії, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, рівності та заборони

зловживання владою в діяльності органів внутрішніх справ є одним із кроків у напрямку реалізації цим органом публічної адміністрації соціально-сервісних функцій.

6. Принцип професіоналізму є одним із основних принципів організації діяльності органів внутрішніх справ України, оскільки саме від рівня професіоналізму працівників залежить ефективність виконання завдань, покладених на ці органи. З метою досягнення європейських стандартів правоохоронної діяльності доцільно запровадити під час проведення занять зі службової підготовки в органах внутрішніх справ України вивчення вимог міжнародного законодавства з питань охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина.

7. Запровадження електронного врядування сприятиме спрощенню процедури спілкування населення з органами внутрішніх справ України, своєчасному наданню якісних адміністративних послуг населенню та забезпеченню достатньо високого ступеня інформаційної прозорості діяльності органів внутрішніх справ.

8. Реформування публічної адміністрації в Україні є однією із обов'язкових умов набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, на виконання якої повинні бути спрямовані зусилля усіх органів державної влади в Україні. Особливої актуальності набуває необхідність дослідження пріоритетних напрямів реформування органів внутрішніх справ України – органу публічної адміністрації, на який покладено обов'язок щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

9. Розробка та прийняття відповідної нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність органів внутрішніх справ України, є одним із першочергових напрямків реформування, оскільки реформування ОВС України має спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які визначають завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі органів публічної адміністрації.

10. Варто розробити та прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, положення якого б всебічно регламентували діяльність органів внутрішніх справ України як структурного елементу публічної адміністрації (Закон України «Про органи внутрішніх справ України»).

11. Давно назріла необхідність розробити та прийняти Закон України «Про охорону громадського порядку». Особливу увагу в рамках даного Закону також слід звернути на особливості охорони громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки, зокрема під час масових заворушень.

12. Зміни в організаційно-структурній побудові органів внутрішніх справ України є надзвичайно важливим та складним завданням, яке вимагає поетапності, послідовності, обґрунтованості та наукового підходу, критичного переосмислення напрацювань попередніх років, використання усіх раціональних та перспективних задумів і пропозицій.

13. Створення ювенальної поліції у складі поліції громадської безпеки є одним із першочергових кроків у напрямку запровадження ювенальної юстиції. Основними напрямками діяльності підрозділів ювенальної поліції має бути:

- проведення профілактичної роботи з метою запобігання правопорушенням у дитячому середовищі;
- запровадження у практику новітніх методів та форм роботи з дітьми, схильними до правопорушень;
- удосконалення процедур щодо виявлення дітей, які потерпіли від сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з ними;
- облік осіб, які втягують дітей в антигромадську діяльність;
- вжиття заходів щодо зменшення кількості випадків повторного вчинення злочинів дітьми;
- підвищення рівня обізнаності дітей шкільного віку з правових питань;
- проведення профілактичної та роз'яснювальної роботи серед батьків з метою запобігання жорстокому поводженню з дітьми;
- створення системи реабілітації та реінтеграції дітей, які потерпіли від торгівлі ними, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження;

- забезпечення функціонування системи захисту дітей від жорстокого поводження, проведення відповідної профілактичної роботи тощо.

Цілком необхідним постає у цьому зв'язку створення інституту пробації для неповнолітніх.

14. Створення муніципальної (місцевої) поліції матиме своїм результатом розширення можливостей інститутів громадянського суспільства щодо охорони публічного порядку у межах території, на яку поширюється юрисдикція органів місцевої адміністрації.

15. Зважаючи на те, що ефективна діяльність органів внутрішніх справ залежить від багатьох факторів, серед яких не останнє місце належить кадровій політиці, вдосконалення кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ є одним із пріоритетних напрямів реформування органів внутрішніх справ України.

16. Удосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України вимагає забезпечення професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ відповідно до рівня європейських стандартів публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ. Розроблено пропозиції та зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо вдосконалення системи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ» (реєстр. № 7547 від 11.01.2011 р.).

17. Якісне реформування органів внутрішніх справ України має ґрунтуватися на широкому використанні наукових підходів до цього непростого процесу.

18. Одним із пріоритетних завдань становлення України як правової, демократичної держави шляхом досягнення європейських стандартів у галузі публічного адміністрування є формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні теоретико-методологічних засад формування публічної адміністрації в Україні та аналізі концептуальних особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України як складового елементу національної публічної адміністрації. У результаті дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Виникнення європейського адміністративного простору було зумовлено необхідністю забезпечення належної реалізації прав і свобод громадян Європейського Союзу, їх ефективного захисту, врегулювання спірних питань діяльності публічних адміністрацій.

2. Європейський адміністративний простір – це середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних публічних адміністрацій щодо забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС шляхом надання якісних адміністративних послуг. У рамках європейського адміністративного простору органи управління держав-членів ЄС з метою ефективного та всебічного забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС зобов'язані гарантувати однорідний (однаковий для усіх) рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг.

3. Процес подальшого формування європейського адміністративного простору передбачає, щоб усі держави, які функціонують у спільному європейському правовому просторі, поділяли певну сукупність демократичних цінностей, а їх правові системи будувалися б на спільних принципах, принаймні на тому мінімальному рівні, що робить можливим їх взаємодію у сфері діяльності публічних адміністрацій.

4. Публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших юридичних осіб публічного права, яких об'єднує спільне завдання, пов'язане зі здійсненням публічного управління, і які здійснюють публічні обов'язки (виконавчо-розпорядчі та публічно-сервісні) у рамках, визначених законом, з метою досягнення інтересів держави та суспільства, належного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

2. Проаналізовано правові засади функціонування органів публічної адміністрації в Україні. Надано характеристику кожній складовій поняття «публічна адміністрація» (органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші особи публічного права). Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як складові системи публічної адміністрації, які об'єднує спільне завдання, пов'язане із здійсненням публічного управління. Доцільною є заміна застарілого поняття «підприємства, установи та організації» поняттям «інші юридичні особи публічного права». Визначено характерні ознаки інших юридичних осіб публічного права як складової публічної адміністрації.

6. З огляду на важливість ефективного реформування публічної адміністрації в Україні та виведення діяльності органів публічної адміністрації на якісно новий рівень у відповідності до європейських стандартів належного адміністрування вироблено низку пропозицій та рекомендацій щодо підвищення якості проведення реформи публічної адміністрації в Україні. Зокрема, запропоновано до основних завдань реформування публічної адміністрації в Україні віднести такі: формування ефективної організації виконавчої влади на державному, регіональному та місцевому рівні; формування та розвиток сучасної системи органів місцевого самоврядування, яка б сприяла створення територіальних громад, здатних самостійно та якісно приймати управлінські рішення. Особливу увагу під час реформування публічної адміністрації в Україні необхідно звернути на якість та своєчасність надання адміністративних послуг

органами публічної адміністрації громадянам. Якісне реформування публічної адміністрації в Україні можливе лише у результаті системного і цілеспрямованого створення якісно нового наукового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації.

7. Зважаючи на необхідність забезпечення на належному рівні європейської безпеки, гарантування безпеки та добробуту громадян, забезпечення їх прав і свобод, боротьби зі злочинністю, підтримання належного правопорядку в суспільстві, наголошено, що особливої актуальності набуває необхідність дослідження діяльності органів внутрішніх справ України – органу публічної адміністрації у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

8. Органом публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ є Міністерство внутрішніх справ України та його підрозділи, які мають юридичний статус.

9. Органи внутрішніх справ України слід розглядати як складовий елемент національної публічної адміністрації. Як складова публічної адміністрації, органи внутрішніх справ наділені державно-владними та публічно-сервісними повноваженнями, необхідними для виконання покладених на них обов'язків. Зважаючи на надане визначення поняття «органи внутрішніх справ», сформульовано перелік ознак, які відрізняють органи внутрішніх справ від інших органів публічної адміністрації.

10. Проаналізовано особливості діяльності усіх складових елементів органів внутрішніх справ України. Надано та обґрунтовано власне визначення поняття «міліція» як найважливішої складової частини органів публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ. Міліція в Україні – це складова частина органів публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ, які здійснюють специфічну публічну діяльність у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, охорони прав і свобод громадян, охорони об'єктів, попередження злочинів та інших

правопорушень, здійснення дозвільної системи.

11. Особливе правове становище міліції як структурного елементу публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ зумовлене насамперед значним обсягом та складністю їх компетенції під час здійснення правоохоронних та організаційних функцій.

12. Діяльність внутрішніх військ як структурного елементу органів публічної адміністрації у сфері внутрішніх справ носить переважно охоронний характер, а не спрямована безпосередньо на боротьбу зі злочинами та їх попередженням.

13. Надано власне визначення поняття «поліцейське право». Поліцейське право – це сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя.

14. Поліцейське право як системне утворення включає до себе наступні інститути: інститут правового визначення об'єктів поліцейської охорони (складається із сукупності правових норм, що визначають перелік об'єктів поліцейської діяльності – цінностей, які належить охороняти під час реалізації поліцейської діяльності), інститут правового статусу суб'єктів поліцейської діяльності (складається із сукупності правових норм, що визначають перелік та правовий статус суб'єктів поліцейської діяльності), інститут правового визначення способів поліцейської діяльності (складається із сукупності правових норм, що визначають методи та форми поліцейської діяльності). Надано коротку характеристику зазначеним інститутам.

15. Принципи та стандарти, які мають визначати основи побудови та діяльності органів внутрішніх справ України як елементу публічної адміністрації: верховенство права; законність; демократія; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; рівність (заборона дискримінації); заборона

зловживання владою; справедливість; етичність; професіоналізм; розумний проміжок часу для прийняття рішень (своєчасність); захист даних та повага приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; прозорість; відкритість для зовнішньої перевірки, прозорість для перевірок та нагляду; спрощення організації діяльності органів внутрішніх справ, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів; доступність адміністративної влади та адміністративних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти; ефективність та результативність; взаємна відповідальність держави і людини.

16. Урахування запропонованих принципів побудови та функціонування органів внутрішніх справ України сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів внутрішніх справ, орієнтації органів внутрішніх справ на реалізацію соціально-сервісних функцій, наближенню якості надання адміністративних послуг громадянам до європейського рівня, підвищенню рівня довіри населення до органів внутрішніх справ.

17. Реформування органів внутрішніх справ України є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя та побудови дійсно правової, демократичної та соціальної держави.

18. Визначено головну мету та пріоритетні завдання сучасного етапу реформування органів внутрішніх справ України. Головною метою сучасного етапу перетворення системи МВС України у багатoproфільне відомство європейського зразка має стати вдосконалення системи та структури органів внутрішніх справ, критичний перегляд їх функцій і повноважень, оптимізація штатної чисельності органів внутрішніх справ, налагодження ефективного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ (у тому числі громадського), упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини, зміцнення кадрового потенціалу, розробка сучасних механізмів мотивації працівників органів внутрішніх справ, підвищення соціального статусу працівників органів внутрішніх справ, оптимізація фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

19. Сформульовано напрямки реформування органів внутрішніх справ України як складового елементу національної публічної адміністрації. Розкрито зміст кожного напрямку та доведено, що їх реалізація сприятиме вдосконаленню діяльності органів внутрішніх справ України та виведенню її на якісно новий рівень у відповідності до європейських стандартів публічного адміністрування.

20. Визначено пріоритетні напрямки вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. Особливу увагу під час підготовки кадрів для органів внутрішніх справ України слід звернути на необхідність забезпечення психологічної готовності працівників органів внутрішніх справ до конкретних дій в екстремальних ситуаціях, зокрема у разі введення в державі особливого стану та під час настання надзвичайних ситуацій або під час ліквідації масових заворушень. Проаналізовано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо вдосконалення системи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ» (реєстр. № 7547 від 11.01.2011 р.), розроблено пропозиції та зауваження до законопроекту.

21. Підвищення соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ сприятиме більш якісному виконанню покладених на органи внутрішніх справ обов'язків. Визначено перелік пріоритетних напрямів оптимізації соціального та правового захисту працівників органів внутрішніх справ, до числа яких відносяться такі:

- створення умов для високої мотивації працівників органів внутрішніх справ до оволодіння знаннями, вміннями та навичками, необхідними для ефективного здійснення їх професійної діяльності;
- розробка та впровадження різноманітних програм соціальної допомоги та універсальних систем соціального забезпечення;
- розробка соціальних стандартів (зокрема, критеріїв достатнього рівня життя та визначення перспективних шляхів їх підвищення);
- реформування системи оплати праці;

- запровадження додаткових гарантій щодо реалізації права на відпочинок, санаторно-курортне лікування;
- з метою стимулювання працівників до більш якісного виконання покладених на них завдань запровадження дієвого механізму забезпечення житлом шляхом пільгового кредитування;
- вирішення проблеми забезпечення дитячими садками працівників органів внутрішніх справ;
- реформування системи пенсійного забезпечення;
- удосконалення механізму державного обов'язкового особистого страхування працівників органів внутрішніх справ тощо.

### Список використаної літератури:

1. Задорожній О. Правова система України в європейському правовому просторі / О. Задорожній, М. Гнатовський // Український часопис міжнародного права. – 2002. – № 2. – С. 32.
2. Топорнин Б. Н. Европейские сообщества: право и институты / Б. Н. Топорнин. – М. : Наука, 1992. – 183 с.
3. Европейское право : учебник для вузов: [под общ. ред. Л. М. Энтина]. – М. : Норма, 2000. – 720 с.
4. Шемшученко Ю. С. Європейське право : теорія і практика / Ю. С. Шемшученко // Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). Випуск 4. – К., 1998. – С. 26-28.
5. Зорькин В. Интеграция европейского конституционного пространства : вызовы и ответы / В. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2 (59). – С. 64-70.
6. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія / Л. А. Луць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 143-144.
7. Гнатовський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Микола Миколайович Гнатовський. – К., 2002. – 191 с.
8. Азизова Т. В. Методологические аспекты обеспечения единого правового пространства Российской Федерации / В. Т. Азизова // Закон и право. – 2010. – № 5. – С. 17-20.
9. Corpus Juris. Part 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hazankert.com/corpusjuris4.html>

10. Гнатовський М. Концепція «європейського правового простору» в контексті проблем європейської інтеграції / М. Гнатовський // Право України. – 2003. – № 1. – С. 133-135.
11. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки : понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41-45.
12. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М., 1981-1982. – Т. II. – 1982. – 360 с.
13. Барциц И. Н. Российское пространство : от историко-философского осмысления к государственно-правовому / И. Н. Барциц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.philosophy.ru](http://www.philosophy.ru)
14. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения / Ю. А. Тихомиров. – М., 1996.
15. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
16. Теория государства и права : курс лекций : [под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
17. Козюк М. Н. Правовое пространство и правовые коммуникации // М. Н. Козюк // Новая правовая мысль. – 2002. – № 6. – С. 22-25.
18. Журавлев Е. В. Право Европейского Союза как особая правовая система / Е. В. Журавлев // Современное право. – 2008. – № 6. – С. 100-103.
19. Балинська О. М. Герменевтика правового поля / О. М. Балинська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2008. – № 1. – С. 386-392.
20. Капустина М. О. О понятии «правовое поле» / М. О. Капустина // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 220-223.
21. The Intergovernmental Programme of Activities of the Council of Europe 1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.fr/eng/act-e/eo96ii.htm>

22. The Intergovernmental Programme of Activities of the Council of Europe 1997. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.coe.fr/eng/act-e/eo97ii.htm>
23. Crabit Em. Recherchessur la notion d'espace judiciaire européen. – Bordeaux, 1988. – 588 p.
24. Беляев С. А. О концепции «европейского правового пространства» / С. А. Беляев // Советское государство и право. – 1991. – №7. – С. 120–124.
25. Пустогаров В. В. Социалистическое правовое государство и правовое международное сообщество / В. В. Пустогаров // Советское государство и право. – 1989. – №5. – С. 10-11.
26. Беляев С. А. Европейское правовое пространство : обзор западноевропейских концепций / С. А. Беляев // Правоведение. – 1990. – № 6. – С. 38-45.
27. Мармазов В. Є. Україна в політико-правовому просторі Ради Європи : досвід і проблеми / В. Є. Мармазов, І. С. Піляєв. – К. : Вентурі, 1999. – 370 с.
28. Саидов А. Х. Концепция «европейского правового пространства»: проблемы и перспективы / А. Х. Саидов // Московский журнал международного права. – 1992. – №3. – С. 59-72.
29. Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности) : учебник : [под. ред. В. А. Туманова] / А. Х. Саидов. – М. : Юристъ, 2000. – 448 с.
30. Касьянов Р. А. Интеграция России в европейское правовое пространство : некоторые аспекты применения Европейської конвенции о защите прав человека и основных свобод / Р. А. Касьянов // Российская Федерация в Европе : правовые аспекты сотрудничества России с европейскими организациями: сборник статей. – М. : Международные отношения, 2008. – С. 98-109.

31. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
32. Olsen J. P. Towards a European Administrative Space ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_26.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm)
33. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers, OECD. – Paris, 1998. – No. 23. – P. 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oecd.org/dataoecd/20156/36953447.pdf>
34. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. ; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова ]. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
35. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eupan.org>
36. Механізми координації європейської політики : практика країн-членів та країн-претендентів / [Н. Гнидюк, А. Новак-Фар, А. Гонцяж, І. Родюк] ; ред. Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.
37. Європейські принципи державного управління / [пер. О. Ю. Куленкова]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 5-16.
38. What Future for the European Administrative Space? / Opening Report by the Head of the Italian Department of the Public Function Carlo D'Orta on the 41-st Meeting of the European Directors General Responsible for the Public Administration in Rome on 2–3 December 2003. – The European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht, The Netherlands / Pays-Bas, 2003. – 13 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eipa.nl>
39. European Principles for Public Administration / SIGMA Papers. – Paris, 1999. – № 27.
40. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Алла Альбертівна Пухтецька. – К., 2009. – 214 с.

41. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / [Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І.] ; ред. Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.
42. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – Юридичні науки. – № 88. – С. 90-93.
43. Санченко А. Є. Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління / А. Є. Санченко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 203-211.
44. Плавич В. Проблеми входження України до європейського правового простору / В. Плавич // Юридична Україна. – 2003. – № 5. – С. 24-27.
45. Фомін Ю. В. Особливості формування європейського адміністративного простору / Ю. В. Фомін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1059-1064.  
Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11fjvear.pdf>
46. Авер'янов В. Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог /В. Б. Авер'янов // Юридична Україна. – 2010. – № 3. – С. 4-10.
47. Колпаков В. К. Адміністративне право – чинник правової держави / В. К. Колпаков // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. Спеціальний випуск № 3 «Розвиток держави і права в сучасних умовах: досвід, реалії, перспективи». – Луганськ, 2009. – С. 171-182.
48. Білозерська Т. О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в сучасних умовах : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Тетяна Олегівна Білозерська . – К., 2009. – 283 с.
49. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11-19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>

50. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522-525. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
51. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.
52. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
53. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
54. Інститути, необхідні для членства в Європейському Союзі : [пер. с англ. В. В. Шульги]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 44 с.
55. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України. Науково-практичний коментар. – 2006. – № 10. – С. 74-77.
56. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Бедний. – Одеса, 2002. – 175 с.
57. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07). – К., 2005. – 177 с.
58. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
59. Лагода О. Дискреційні повноваження як спосіб зменшення регулятивного впливу в системі адміністративно-процедурних відносин / О. Лагода // Право України. – 2008. – № 9. – С. 40-45.
60. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

61. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юинформцентр., 1998. – 798 с.
62. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А. М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 307 с.
63. Административное право зарубежных стран : учебник : [под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной]. – М. : Спартак, 2003. – 464 с.
64. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / П. О. Угровецький. – К. : Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ, 2011. – 19 с.
65. Административное право Украины : учебник : [под общ. ред. акад. С. В. Кивалова]. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
66. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. : [за ред. Ю. П. Битяка]. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
67. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяка, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. : за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
68. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України: від 17.03.2011 р., № 3166 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
69. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 р., № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 20–21. – Ст. 190.
70. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України : від 09.12.2010 р., № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
71. Цивільний кодекс України : Закон України : від 16.01.2003 р., № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

72. Науково-практичний коментар до Цивільного кодексу України : за ред. Є. О. Харитонова, О. І. Харитонової, Н. Ю. Голубевої. – К. : Правова єдність, 2007. – 1140 с.
73. Блащук Т. В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах / Т. В. Блащук // Цивільне право та процес : актуальні питання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndippp.gov.ua/Schorichnuk/Blaschuk.pdf>
74. Борисова В. І. Юридична особа – універсально-правова форма участі організацій у цивільному обороті / В. І. Борисова // Проблеми правознавства і правоохоронної діяльності. – Дніпропетровськ, 2003. – Вип. 2. – С. 9.
75. Бірюков І. А. Цивільне право України : загальна частина / І. А. Бірюков, Ю. О. Заїка, В. М. Співак. – К., 2003. – 450 с.
76. Кравчук О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України / О. Кравчук // Право України. – К., 2003. – № 12. – Вип. 1. – С. 86.
77. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 07.10.2010 р., № 2591 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
78. Адміністративне право України : підручник; вид. 2, змін. і доп. ; за заг. ред. Т. О. Коломєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
79. Деякі питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Президента України : від 23.12.2010 р., № 1203-рп // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Ст. 3546.
80. Про Положення про Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів : Указ Президента України : від 08.04.2011 р., № 443 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1251.

81. Про Положення про Пенсійний фонд України : Указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 384 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1223.
82. Про Антимонопольний комітет України : Закон України : від 26.11.1993 р., № 3659 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
83. Про Фонд державного майна України : проект Закону України : від 31.10.2011 р., реєстр. № 9368 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41618](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41618).
84. Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України Указ Президента України : від 07.05.2011 р., № 559 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1511.
85. Про затвердження Порядку складення, подання та опрацювання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, та Форми для подання запиту на отримання публічної інформації : Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : від 28.11.2011 р., № 346 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3677.
86. Ярмистий М. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади: ефективність управління / М. Ярмистий // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2010. – № 4. – С. 21-22.
87. Глосарій програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx>
88. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України : від 25.05.2011 р., № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.
89. Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

90. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., № 280 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
91. Фуртатов В. С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення / В. С. Фуртатов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Npchdu/State\\_management/2010\\_117/117-12.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-12.pdf)
92. Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку / В. Нудельман // Матеріали VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти» (29 липня – 2 серпня 2002 р. Судак, АР Крим). – К., 2003. – С. 66-70.
93. Лялюк О. Перспективи розвитку територіальної основи місцевого самоврядування в період реформування територіального устрою в Україні / О. Лялюк // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 1. – С. 74-76.
94. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya\\_reform\\_publ\\_admin\\_2.doc](http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc)
95. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 15.02.2006 р., № 90 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
96. Гончарук Н. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н. Гончарук, Л. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf)
97. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України : від 23.12.2010 р., № 915 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 78. – Ст. 2749.

98. Деякі питання надання платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України : від 05.01.2011 р., № 33 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Ст. 216.
99. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : [за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук]. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.
100. Деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України : від 01.07.2009 р., № 724 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1839.
101. Гончарук Н. Здійснення реформи публічної адміністрації в Україні: проблемні питання та концептуальні засади / Н. Гончарук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2009\\_3/09gntpkz.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009_3/09gntpkz.pdf)
102. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya\\_reform\\_publ\\_admin\\_2.doc](http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc)
103. Звіт про результати діяльності Міністерства економіки України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/file/link/161482/file/ZVIT%202010.pdf>
104. Реформування публічної адміністрації: Зелена книга. – К.: Київська типографія, 2006. – 48 с.
105. European Principles for Public Administration / SIGMA Papers. – Paris, 1999. – № 27.
106. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 2001.
107. Фомін Ю. В. Загально-правові засади реформування публічної адміністрації в Україні / Ю. В. Фомін // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 177-185.

108. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 383 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
109. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
110. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України : від 18.02.1992 р., № 2135 // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
111. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України (про війська внутрішньої та конвойної охорони) : Закон України : від 26.03.1992 р., № 2235 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.
112. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України : від 30.06.1993 р., № 3341 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
113. Про засади запобігання і протидії корупції в Україні : Закон України : від 07.04.2011 р., № 3206 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Ст. 1764.
114. Про загальну структуру і чисельність МВС України : Закон України : від 10.01.2002 р., № 2925 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.
115. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України : від 29.07.1991 р., № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
116. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України : від 18 вересня 1991 р., № 403.
117. Сосновик О. О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. О. Сосновик. – Х., 2008. – 216 с.

118. Про склад робочої групи з розробки проекту Концепції реформування органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України : від 02.12.2011 р., № 889.
119. Про зміни в структурі кримінальної міліції апарату Міністерства : Наказ МВС України : від 26.12.2011 р., № 941.
120. Адміністративна діяльність міліції : підручник ; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.
121. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Трохимович Комзюк . – Х., 2002. – 408 с.
122. Куракін О. М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олександр Миколайович Куракін. – Запоріжжя, 2005. – 213 с.
123. Небеський Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. С. Небеський. – Луганськ, 2008. – 248 с.
124. Проблема органів досудового слідства у проекті Кримінально-процесуального кодексу України / В. І. Фаринник, Л. Д. Удалова, Д. П. Письменний // Митна безпека. – 2010. – № 2. Серія «Право». – С. 118-131.
125. Грица Т. Г. Організація професійної освіти в системі МВС України (управлінський та адміністративно-правовий аспекти) : монографія / Т. Г. Грица. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 342 с.
126. Про затвердження Положення про вищий заклад освіти Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України : від 01.04.1998 р., № 231
127. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС : Наказ МВС України : від 14.02.2008 р., № 62.
128. Коломоєць Н. В. Вищі навчальні заклади МВС України : становлення, функціонування, модернізація : дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07) / Н. В. Коломоєць. – Х., 2011. – 183 с.

129. Про організацію наукової діяльності в системі МВС України : Наказ МВС України : від 15.05.2007 р., № 154
130. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : науково-практичний коментар / [за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. І. Іншина]. – Харків : НікаНова, 2011. – 304 с.
131. Про органи внутрішніх справ : Проект Закону України : від 18.01.2008 р., № 1376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31401](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31401)
132. Петков С. В. Не каральний орган, а сервісна служба / С. В. Петков // Іменем Закону. – 2005. – № 29. – С. 5.
133. Афанасьєв К. А. Критерії оцінки якості надання ОВС адміністративних послуг / К. А. Афанасьєв // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2011. – Спец. вип. №5. – С. 352-360.
134. Козік М. А. Взаємодія і партнерство органів внутрішніх справ та громадян: крізь призму адміністративних послуг / М. А. Козік // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – Ч. 2. – С. 166-170.
135. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України: від 14.04.1997 р., № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Стор. 52.
136. Питання Державної міграційної служби України : указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 405 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1239.
137. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні / Відділ проблем економічної злочинності, Директорат з питань співробітництва Генерального директорату прав людини і правових питань, квітень 2009 [Електроні дані] Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>

138. Договір про Європейський Союз : за станом на 1 січня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029?test=KSbMf5tHLxL.2cmkZijWp3aeHdlkcsFggkRbI1c](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029?test=KSbMf5tHLxL.2cmkZijWp3aeHdlkcsFggkRbI1c)
139. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / [відп. редактор: Ю. І. Римаренко]. – К. : КНТ, 2006. – 740 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/privatne\\_zhittya\\_i\\_politsiya\\_-\\_rimarenko\\_yu\\_i](http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/privatne_zhittya_i_politsiya_-_rimarenko_yu_i)
140. Білик В. М. Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Білик. – К., 2008. – 240 с.
141. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України : порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Харків : НікаНова, 2011. – 509 с.
142. Проневич О. С. Доктринальна засади поліцейського права Німеччини та Польщі / О. С. Проневич // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 822-828. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pocntp.pdf>
143. Бельский К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 3-8.
144. Соловей Ю. П. Российское полицейское право : история и современность / Ю. П. Соловей // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 75-85.
145. Антонов И. П. Полицейское право: быть или не быть? / И. П. Антонов // Юридическое образование и наука. – 2001. – № 3. – С. 34-39.
146. Фіночко Ф. Д. Поліцейське право – складова частина адміністративного права / Ф. Д. Фіночко // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. ; відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 88-96.

147. Мушкет И. И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России (Историко-теоретический анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / И. И. Мушкет. – СПб, 2003. – 452 с.
148. Головин А. П. Административно-правовые основы украинской полицейстики / А. П. Головин // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2002. – № 2. – С. 144-154.
149. Галунько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України / В. В. Галунько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83-87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2010>
150. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична наука. – 2008. – № 3. – С. 33-38.
151. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57-63.
152. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
153. Околов А. В. Полицейское право как подотрасль административного права / А. В. Околов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2006. – № 4. – С. 216-218.
154. Лошицкий М. Реабілітація поліцейського права / М. Лошицкий // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95-99.
155. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-поліцейської діяльності / О. С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350-356. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf>
156. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития ; отв. ред. докт. юрид. наук И. Л. Бачило. – М. : Юрист, 1998. – 432 с.

157. Гумбольдт В. Опыт установления пределов государственной деятельности / В. Гумбольдт. – СПб, 1908. – 173 с.
158. Про основи національної безпеки України : Закон України : від 19.06.2003 р., № 964 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
159. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс [под ред. А. В. Куракина] / К. С. Бельский. – М. : Издательство «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.
160. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України : від 23.12.1993 р., № 3781 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
161. Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. – Ч. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2001. – 432 с.
162. Фомін Ю. В. Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ / Ю. В. Фомін // Право і безпека. – 2011. – № 4 (41). – С. 90–95.
163. Кунєв Ю. 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, 2001. – 227 с.
164. Безпалова О. І. Сутність правоохоронної функції держави / О. І. Безпалова // Наука і правоохорона. – 2011. – № 4. – С. 241-246.
165. Довгерт А. С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права / А. С. Довгерт // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2(22). – С. 83-89.
166. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу : навчальний посібник / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2004. – 260 с.

167. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного суду України / П. Рабінович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=668&i=&w=r>
168. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57-63.
169. Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Гергелійник. – К., 1999. – 18 с.
170. Кампо В. М. Становлення нового адміністративного права України / В. М. Кампо, Н. Р. Нижник, Б. П. Шльоер. – К. : Юридична книга, 2000. – 59 с.
171. Проблеми реалізації Конституції України : монографія / від. ред. В. В. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України : А.С.К., 2003. – 652 с.
172. Селиванов А. О. Верховенство права у конституційному правосудді : Аналіз конституційної юрисдикції. – Х. : Акад. правових наук України, 2006. – 400 с.
173. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : від 02.11.2004 р., № 15-рп // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
174. Функционирование демократических институтов в Украине : Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы : від 26.01.2012 р., № 1862 (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a57](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a57)
175. Адміністративна діяльність міліції : підручник : за заг. ред. акад. АПрНУ, проф. О. М. Бандурки. – Харків, Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.

176. Про заходи щодо зміцнення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ та попередження надзвичайних подій, пов'язаних із загибеллю й травмуванням особового складу : Наказ МВС України : від 16.03.2007 р., № 81.
177. Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян : Наказ МВС України : від 15.05.2007 р., № 157.
178. Про стан дисципліни і законності в діяльності органів та підрозділів органів внутрішніх справ та заходи щодо його покращення : Наказ МВС України : від 26.03.2010 р., № 90.
179. Про оголошення рішень судів щодо притягнення до кримінальної відповідальності колишніх працівників міліції : Наказ МВС України : від 28.01.2011 р., №19.
180. Про незадовільний стан службової дисципліни та законності серед особового складу підрозділів карного розшуку : Вказівка МВС України : від 24.01.2011 р., № 63.
181. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами : спільний Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Головного управління державної служби України, Адміністрації державної прикордонної служби України : від 05.07.2011 р., № 330/151/809/434/146.
182. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй : резолюція Генеральної Асамблеї ООН : від 08.09.2000 р., № 55/2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_621](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_621)
183. Про організацію діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ : Наказ МВС України : від 31.08.2006 р., № 894.
184. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами : спільний

- Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Головного управління державної служби України, Адміністрації державної прикордонної служби України : від 05.07.2011 р., № 330/151/809/434/146.
185. Про внесення змін до Положення, затвердженого Наказом від 31.08.2006 р. : Наказ МВС України : від 11.08.2008 р., № 389.
  186. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
  187. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
  188. Договір про заснування Європейської спільноти : міжнародний документ : від 25.03.1957 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_017)
  189. План заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 року : Розпорядження МВС України : від 18.02.2010 р., № 94.
  190. Белоусов Ю. Проблематика етнічного профайлінга в діяльності правоохоронних органів / Ю. Белоусов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1256202516>
  191. Michele Turenne. Racial profiling : context and definitions. Document adopted at 505th Meeting of the Commission, held on June 10, 2005 under the resolution Com – 504 – 5.1.4.
  192. О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов : Общеполитическая рекомендация от 29.06.2007 р., №11 / Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью : сборник Общеполитических рекомендаций ЕКРП. – Страсбург, 2007. – С. 95-121.
  193. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбиди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

194. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України : від 07.04.2011 р., № 3206 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
195. Каткування та жорстоке поводження в українській міліції. Підсумки 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://umdp1.info/index.php?id=1326268711>
196. Україна – Час діяти: каткування та жорстоке поводження з затриманими в міліції // Міжнародна амністія. – вересень 2005 року. – Індекс МА : EUR50/004/2005. – 34 с.
197. Про додаткові заходи щодо недопущення випадків каткування та жорстокого поводження в діяльності органів внутрішніх справ : Розпорядження МВС України : від 31.03.2011 р., №329.
198. Про створення спеціальної спостережної комісії МВС України з питань дотримання прав людини : Наказ МВС України : від 21.04.2011 р., №154.
199. Про облік порушень прав людини в діяльності органів внутрішніх справ : Вказівка МВС України : від 29.04.2011 р., № 405.
200. Про організацію роботи та затвердження складу Громадської ради при МВС України : Наказ МВС України : від 28.04.2011 р., №164.
201. Ульянов О. І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Ульянов. – Одеса, 2002. – 180 с.
202. Проневич О. С. Принципи діяльності поліції (міліції) в поліцейському праві сучасних поліцейських держав / О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 2. – С. 191-205.
203. Мартиненко О. А. Етичні засади діяльності поліції у сучасному суспільстві / О. А. Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ua-referat.com/Етичні\\_засади\\_діяльності\\_поліції\\_у\\_сучасному\\_суспільстві](http://ua-referat.com/Етичні_засади_діяльності_поліції_у_сучасному_суспільстві)
204. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України : Рішення колегії МВС України : від 05.10.2000 р.

205. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ETUDE\\_un\\_nouvel\\_espace\\_pour\\_les\\_adm.pub\\_EN.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ETUDE_un_nouvel_espace_pour_les_adm.pub_EN.pdf)
206. Макєєв О. О. Психологічна компетентність працівника органів внутрішніх справ та її місце у структурі професіоналізму / О. О. Макєєв // Актуальні проблеми соціальної, психологічної та виховної роботи в ОВС України : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 жовт. 2008 р.). – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – С. 49-51.
207. Синявська О. Ю. Професіоналізм працівників як чинник забезпечення безпечної життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ / О. Ю. Синявська // Право і безпека. – 2006. – № 5. – Вип. 1. – С. 97-102.
208. Коваленко С. В. Сутність та специфіка феномена професіоналізму / С. В. Коваленко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 1. – С. 194-198.
209. Дыдра С. Г. О проблемах повышения профессионализма кадров органов внутренних дел / С. Г. Дыдра // Проблемы организации работы с личным составом органов внутренних. – М. : Наука, 1993. – С. 53–58.
210. Мартиненко О. Запровадження основних принципів захисту прав людини у реформуванні органів внутрішніх справ / О. Мартиненко. – К., 2011. – 20 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mediaschool.parlament.org.ua/uploads/content/Alumni/7.-Martynenko.pdf>
211. Конвенція про захист прав людини та основних свобод : міжнародний документ : від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 270.
212. Щодо перевищення розумних строків розгляду справ : лист Верховного суду України від 25.01.2006 р., № 1-5/45 // Закон і бізнес. – 2006. – № 6.

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v5\\_45700-06](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v5_45700-06)
213. Пазюк А. В. Міжнародно-правовий захист права людини на приватність персоніфікованої інформації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.011 / А. В. Пазюк. – К., 2004. – 205 с.
  214. Про захист персональних даних : Закон України : від 01.06.2010 р., № 2297 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
  215. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 р., № 2939 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
  216. Карчевський М. В. Нормативне регулювання обмеження права інформаційної приватності в контексті вимог європейських законодавчих ініціатив / М. В. Карчевський // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. - № 1. – С. 51-74.
  217. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2002. – 100 с.
  218. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права / А. Пухтецька // Українське право. – 2006. - № 1. – С. 309-319.
  219. Манойло А. В. Государственная информационная политика в особых условиях : монография / А. В. Манойло. – М. : МИФИ, 2003. – 388 с.
  220. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду : Закон України : від 01.12.1994 р., № 266 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.
  221. Могильов А. Ми стоїмо на позиції відходу від репресивних методів роботи і розширення соціально-сервісної складової в діяльності міліції / Анатолій Могильов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mai%20n/uk/publish/article/409510>

222. Концепція реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції) (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1285058160>
223. Іншин М. І. Правове регулювання вивільнення працівників органів внутрішніх справ України : навчально-практичний посібник / М. І. Іншин ; [за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. С. Венедиктова]. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 159 с.
224. Віталій Захарченко : «Основний принцип МВС – «Людина – понад усе» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mai@n/uk/publish/article/719020>
225. Безпалова О. І. Особливості охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в сучасних демократичних країнах / О. І. Безпалова // Наше право. – 2010. – № 1. – С. 47-53.
226. Концепція реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції) (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1285058160>
227. МВС та МНС мають намір об'єднати в одне відомство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novynar.com.ua/politics/208302>
228. Губанов А. Министерства внутренних дел зарубежных государств: основные черты управления полицией / А. Губанов // Правоохранительные органы за рубежом. Информационный сборник. – М. : Нац. Бюро Интерпола в РФ, 1996. – № 17. – С. 43-48.
229. Литвинов О. М. Слідчий комітет повинен бути в МВС України / О. М. Литвинов // Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 14 жовтня 2011 р.) / МВС України, Харківський національний університет внутрішніх справ; Кримінологічна асоціація України. – Х. : ХНУВС, 2011. – С. 21-24.

230. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів : аналітична доповідь / О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Їжак. – К., 2011. – 44 с.
231. План дій «Україна – Європейський Союз» : Міжнародний документ : від 12.02.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_693)
232. Ягунов Д. Що стоїть на заваді створення служби пробачії в Україні? (до питання про створення національної моделі пробачії) / Д. Ягунов // Актуальні проблеми європейської інтеграції: збірник статей з питань європейської інтеграції та права. Випуск шостий / за ред. Д. Ягунова. Зі вст. сл. Д. Ягунова. – Одеса : Фенікс, 2011. – С.148-149.
233. Михайлова І. Інститут пробачії: окремі аспекти впровадження / І. Михайлова // Кримінальне право. – 2009. – № 10. – С.73.
234. *Leeson C. The Probation System / C. Leeson.* – London : P.S. King & Son, 1914. – 191 p.
235. Ягунов Д. Служба пробачії: концепція, засади діяльності, організаційна структура / Д. Ягунов // Гуманізація кримінального судочинства шляхом розвитку елементів служби пробачії та реалізації програм примирення потерпілих та правопорушників : методичні матеріали ; за заг. ред. Н. М. Прокопенко. – К., 2007. – С. 4-12.
236. Калашник Н. Н. Пробачія – забезпечення національної безпеки новими методами / Н. Г. Калашник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmytro-yagunov.at.ua/publ/1-1-0-2>
237. Висновок Верховного Суду України на проект Закону України «Про пробачію» від 29.01.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/e00b5f924e86a35bc225755100386bdd?OpenDocument>
238. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І. В. Зозуля. – Дніпропетровськ, 2011. – 40 с.

239. Гусаров С. М. Загальні вимоги наукового підходу до реформування системи ОВС України / С. М. Гусаров // Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 14 жовтня 2011 р.) / МВС України, Харківський національний університет внутрішніх справ ; Кримінологічна асоціація України. – Х. : ХНУВС, 2011. – С. 12-15.
240. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Джафарова. – Х., 2003. – 206 с.
241. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Н. П. Матюхіна. – Х., – 2002. – 38 с.
242. Ануфрієв М. І. Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України (організаційно-правовий аспект) : монографія / М. І. Ануфрієв. – Харків : Вид-во НУВС, 2001. – 236 с.
243. Ануфрієв М. І. Становлення, розвиток та основні напрямки удосконалення відомчої багатоступеневої системи підготовки персоналу ОВС / М. І. Ануфрієв // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – № 9. – С.7-20.
244. Бобырев В. В. Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Бобырев. – М, 2002. – 147 с.
245. Боднарчук О. Г. Кадрове забезпечення діяльності пенітенціарної системи України : адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Г. Боднарчук. – Ірпінь, 2009. – 300 с.
246. Дыдра С. Г. О проблемах повышения профессионализма кадров органов внутренних дел / С. Г. Дыдра // Проблемы организации работы с личным составом органов внутренних дел : Труды Академии МВД. – М. – 1993. – С. 51-57.

247. Зыбин С. Ф. Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел: историческо-правовой и теоретическо-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С. Ф. Зыбин. – СПб, 1997. – 353 с.
248. Коптєв П. Б. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів по роботі з особовим складом ОВС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. Б. Коптєв. – Х., 2006. – 212 с.
249. Кравченко Ю. Ф. Основні напрямки реформування кадрової політики в органах внутрішніх справ України / Ю. Ф. Кравченко // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1997. – № 2. – С.3-10.
250. Лойт Х. Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел : ист. и орг.-правовой аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Х. Х. Лойт. – СПб, 1998. – 370 с.
251. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Н. П. Матюхіна. – Х., – 2002. – 420 с.
252. Організація роботи з персоналом в органах внутрішніх справ України : методичний посібник. – К. : РВВ МВС України, 2002. – 348 с.
253. Павлов А. П. Кадрове забезпечення митних органів України: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. П. Павлов. – К., 2001. – 216 с.
254. Петков С. В. Эффективный менеджмент в органах внутренних дел : монография / С. В. Петков. – Симферополь : Таврия, 2004. – 564 с.
255. Плохой О. А. Развитие организационных и правовых основ комплектования кадров правоохранительных органов Российской Федерации (1990-2005 гг.) : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.01 / О. А. Плохой. – Москва, 2006. – 158 с.
256. Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Сухонос. – Х., 1999. – 154 с.

257. Організація управління персоналом в ОВС / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – К. : Академія внутрішніх справ, 1999. – 352 с.
258. Чупров В. М. Административно-правовые и организационные средства обеспечения кадровой политики в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В. М. Чупров. – Москва, 2005. – 187 с.
259. Пропозиції та рекомендації Міжнародної науково-практичної конференції «Забезпечення правопорядку під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року» // Вісник кримінологічної асоціації України : матеріали науково-практичної конференції (м. Харків, 18 листопада 2011 р.) і «круглого столу» (м. Харків, 17 листопада 2011 р.) / МВС України, Харківський національний університет внутрішніх справ; Кримінологічна асоціація України. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2011. – С. 107-108.
260. Рекомендація Міжнародної організації праці щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів : від 04.06.1975 р., № 159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_092](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_092)
261. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України : від 05.03.2004 р., № 278 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 10. – С. 31-34.
262. Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо вдосконалення системи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ» : проект Закону України : від 11.01.2011 р., № 7547 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39419](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39419)
263. Іванцов В. О. Сучасні тенденції реформування ОВС України / В. О. Іванцов // Держава і право: проблеми становлення і стратегічного розвитку : збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 20-й річниці незалежності України та 20-й річниці заснування інституту президентства в Україні (Суми, 21-22 травня 2011 року) /

- Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ.  
– Суми : Університетська книга, 2011. – 727 с.
264. Білоус В. Т. Професіоналізм державного службовця податкової служби / В. Т. Білоус, О. В. Литвин // Наука і правоохорона. – 2009. – № 4(6). – С. 5-8.
265. Зубченко С. О. Сучасні наукові підходи до аналізу гуманітарної політики в Україні / С. О. Зубченко // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 103-106.
266. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Конопльов. – Х., 2006. – 34 с.
267. Фомін Ю. В. Напрямки реформування органів внутрішніх справ України як складового елементу національної публічної адміністрації / Ю. В. Фомін // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 57-65.
268. Музичук О. М. Пропозиції щодо реформування системи ОВС / О. М. Музичук, Д. В. Радько // Збірник наукових праць науково-дослідної лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів навчально-наукового інституту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій Харківського національного університету внутрішніх справ за 2007-2009 роки. – Т. 3 «Експертиза проектів нормативно-правових актів. Пропозиції та зауваження» / за заг. ред. А. Т. Комзюка, М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Харків : ОСН, 2010. – С. 76-88.
269. Конопльов В. В. Інформаційне забезпечення управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : поняття, види та особливості / В. В. Конопльов // Кримський юридичний вісник. – 2009. – Вип. 2(6). – С. 58-64.
270. Государственная служба : теория и организация: курс лекций : под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. – 640 с.

271. Актуальні теоретичні, організаційні та правові питання діяльності органів внутрішніх справ України : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. І. Іншина, д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України В. І. Олефіра. – Харків : НікаНова, 2011. – 630 с.
272. Губарев А. И. Правовое положение лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Ленинградский гос. Ун-т. – Л., 1975. – 18 с.
273. Мельник К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / К. Ю. Мельник. – Х., 2003. – 202 с.
274. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) : від 16.11.1990 р., № 139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_651](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_651)
275. Пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ОВС / М. Г. Вербенський, М. І. Іншин, Т. О. Проценко : збірник наукових праць науково-дослідної лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів навчально-наукового інституту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій Харківського національного університету внутрішніх справ за 2007-2009 роки. – Т. 3 «Експертиза проектів нормативно-правових актів. Пропозиції та зауваження» / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка, д-ра юрид. наук, проф. М. І. Іншина, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб. О. М. Музичука. – Харків : ОСН, 2010. – С. 44.
276. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / за заг. ред. С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. – Харків : ФІНН. – 434 с.